

PRAWO PO 11 WRZEŚNIA

Wpływ 20 lat walki z terroryzmem
na prawo międzynarodowe i krajowe

REDAKCJA NAUKOWA

Milena Ingelevič-Citak,
Marcin Marcinko,
Zuzanna Przyszlak



PRAWO PO 11 WRZEŚNIA

PRAWO PO 11 WRZEŚNIA

Wpływ 20 lat walki z terroryzmem
na prawo międzynarodowe i krajowe

REDAKCJA NAUKOWA

Milena Ingelevič-Citak,
Marcin Marcinko,
Zuzanna Przyszlak

© Copyright by Authors
Kraków 2022

ISBN 978-83-67209-12-0

Recenzja:
prof. dr hab. Jacek Andrzej Barcik

Redakcja: Karolina Klinowska
Korekta: Bartosz Szulc
Projekt okładki i skład: LIBRON

Na okładce wykorzystano grafikę na podstawie fotografii
autorstwa Alexa Fuchsa

Publikacja dofinansowana przez Miejskie Przedsiębiorstwo
Energetyki Ciepłej S.A w Krakowie



Wydawnictwo LIBRON – Filip Lohner
al. Daszyńskiego 21/13
31-537 Kraków
tel. 12 628 05 12
e-mail: office@libron.pl
www.libron.pl

Spis treści

Od Redakcji	7
Marcin Marcinko Ewolucja terroryzmu i rewolucja antyterroryzmu	13
Część I Odpowiedź na wyzwania dotyczące współczesnych form i przejawów działalności terrorystycznej – wymiar prawnomiędzynarodowy	
Kinga Majchrzak September 11, 2001 and the attacks in Norway in 2011 – an analysis of the ideologies underlying the attacks, State reactions and their influence on the shaping of international law	39
Wojciech Chrzęścik „Wojna z terroryzmem” jako fenomen militarny – analiza wybranych zagadnień	51
Aleksander Pyrzyk Sprawa Al-Mahdiego a problematyka ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego w trakcie konfliktu zbrojnego	65
Maria Nielepkiewicz Civil aviation security after the attacks of September 11, 2001	83
Matylda Berus Passenger Name Records (PNR) as a tool of counterterrorism in civil aviation after 9/11	101
Kinga Kaczmarek Współczesny terroryzm morski	111

Część II

Organizacje międzynarodowe wobec zjawiska współczesnego terroryzmu

Marcin Hamielec

Ewolucja walki z terroryzmem w Unii Europejskiej
po 11 września 2001 roku na podstawie unijnych strategii bezpieczeństwa 129

Maria Skwarcan

Transatlantic Security Rule-Making: the EU-US PNR and TFTP agreements
in the light of the tension between the call for security and data protection 143

Piotr Topór

Polityka antyterrorystyczna w ramach Stowarzyszenia Narodów Azji
Południowo-Wschodniej (ASEAN): sukcesy i ograniczenia 159

Szymon Kucharski

Ciemna strona wojny z terroryzmem: komentarz
do raportu Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie
Ameziane vs. USA 175

Część III

Zapobieganie terroryzmowi i zwalczanie go w świetle prawa i polityki wewnętrznej państw

Aleksandra Tołczyk

Przeciwdziałanie radykalizacji postaw i zachowań wśród społeczności
muzułmańskich w politykach antyterrorystycznych Wielkiej Brytanii
i Stanów Zjednoczonych po 11 września 2001 roku – uwarunkowania,
kierunki, wyzwania 201

Malwina Magdalena Rosłonek

Czy cel uświęca środki? Działania państwa w ramach walki
z terroryzmem a prawo do prywatności – wybrane przykłady 219

Jacek Karakulski

An overview of the Polish Anti-Terrorism Act – exemplification of its
controversy 235

Wykaz aktów prawnych, orzecznictwa i literatury 247

O autorach 281

Od Redakcji

Oddajemy do rąk Czytelników monografię wieloautorską będącą efektem pracy studentów i doktorantów prawa oraz absolwentów studiów prawnych. Publikacja poświęcona jest fenomenowi, który stanowi jedno z najpoważniejszych wyzwań dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz jedno z najistotniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego wielu państw świata. Cel, który przyświecał redaktorom i autorom niniejszej monografii, był zasadniczo jasny – chodziło o prezentację i analizę zmian, jakie zaszły w prawie międzynarodowym i w ustawodawstwach krajowych w zakresie zapobiegania terroryzmowi i zwalczania go od czasu zamachów z 11 września 2001 r., w istocie bowiem prace nad wydaniem monografii zbiegły się z dwudziestą rocznicą tragicznych w swych skutkach ataków na World Trade Center i Pentagon w Stanach Zjednoczonych. W trakcie prac nad całością publikacji oraz jej poszczególnymi rozdziałami okazało się jednak, że analizowany fenomen jest tak wieloaspektowy i niejednorodny, iż jego opisanie i „skatalogowanie” wymagało podejścia interdyscyplinarnego, choć punktem odniesienia zawsze pozostawało prawo, czy to w postaci regulacji prawnomiędzynarodowych, czy uregulowań krajowych. Podobnie, działania, jakich podejmują państwa i organizacje międzynarodowe, by zapobiegać terroryzmowi i skutecznie zwalczać wszelkie jego przejawy i formy, są wielowymiarowe. Gdy skupimy się wyłącznie na prawnych aspektach walki z terroryzmem, środki te są stosowane w ramach takich gałęzi prawa jak prawo karne, prawo międzynarodowe (w tym prawo przeciwwojenne, międzynarodowe prawo humanitarne i międzynarodowe prawo praw człowieka), prawo UE, prawo handlowe czy prawo lotnicze.

Zawarte w niniejszej publikacji artykuły (w językach polskim i angielskim) są zatem wieloaspektowe, jednak ze względu na konieczność ustalenia pewnej kategoryzacji zagadnień i uporządkowania redakcyjnego,

spajającego te artykuły w całość, przyjęto podział opracowania na trzy części. Poprzedza je swoisty tekst wprowadzający autorstwa Marcina Marcinki. Przytoczono w nim argumenty dotyczące ewolucji terroryzmu zapoczątkowanej przemianami, które nastąpiły po upadku systemu bipolarnego – w świetle tych argumentów zamachy z 11 września 2001 r. są właściwie efektem długofalowego procesu destabilizacji regionalnej i wzrostu aktywności organizacji przestępczych, nie zaś początkiem „nowej ery” terroryzmu. Niewątpliwie jednak wspomniane zamachy zapoczątkowały przełomowe zmiany w polityce antyterrorystycznej państw i organizacji międzynarodowych, czego przykładem jest militarna odpowiedź na działalność terrorystów, do tej pory stanowiąca raczej margines operacji antyterrorystycznych.

Ewolucja omawianego zjawiska wymusiła również istotną zmianę podejścia do przeciwdziałania terroryzmowi i zwalczania go w wymiarze prawnym, a transnarodowa działalność ugrupowań terrorystycznych wymagała wprowadzenia nowych uregulowań prawnomiędzynarodowych bądź modyfikacji dotychczasowych. Poświęconą tym zagadnieniom I część niniejszej publikacji otwiera tekst Kingi Majchrzak. Autorka zwraca uwagę, że każdy ekstremizm, bez względu na jego podłoże i region geograficzny, w którym się rozwinął, może być bardzo niebezpieczny, czego wyraźnie dowodzi przykład zamachów w Norwegii z 2011 r. W kolejnym artykule Wojciech Chrzęścik zauważa, iż po zamachach z 11 września 2001 r. walkę z terroryzmem zaczęto postrzegać w kategoriach militarnych, co więcej – walka ta jest fenomenem wielowymiarowym, łączy się bowiem z wciąż żywotnymi zagadnieniami, zarówno *ius ad bellum*, jak i *ius in bello*, takimi jak prawo państw do samoobrony czy koncepcja bezpośredniego udziału w działaniach zbrojnych. Omówiona przez Aleksandra Pyrzyka sprawa Al-Mahdiego, członka ruchu Ansar ad-Din, który doprowadził do zniszczenia dziewięciu mauzoleów i jednego meczetu w Timbuktu – materialnych dóbr kultury ściśle powiązanych z dziedzictwem niematerialnym – stanowi asumpt do dalszej dyskusji na temat źródeł ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego oraz kwestii odpowiedzialności ugrupowań terrorystycznych za działania wojenne stanowiące zagrożenie dla tego dziedzictwa. Kolejne dwa artykuły dotyczą problematyki bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego oraz działań podejmowanych w celu zapewnienia mu ochrony. W tekście autorstwa Marii Nielepkiewicz wykazano, iż po zamachach z 11 września system

tej ochrony wymagał gruntownej reorganizacji, a nowe środki zapewniające bezpieczeństwo wszystkich faz lotu, wprowadzone na poziomie lokalnym, regionalnym i globalnym, na zawsze zmieniły podróże lotnicze. Pomimo pewnych niedoskonałości wspomnianego systemu trend wzmacniania środków ochrony lotnictwa cywilnego będzie się utrzymywał, gdyż kompleksowe rozwiązania o charakterze technicznym i prawnym są kluczowe dla zapewnienia bezpieczeństwa transportu lotniczego. Jednym z takich rozwiązań jest omówiony przez Matyldę Berus system zbierania danych dotyczących pasażerów lotniczych podczas tworzenia rezerwacji u przewoźnika lotniczego – Passenger Name Records (PNR). Autorka dokonuje przeglądu obowiązujących uregulowań prawnych w tym zakresie i wyjaśnia, w jaki sposób system ten może służyć jako narzędzie do przeciwdziałania terroryzmowi, wskazuje również na kontrowersje oraz zagrożenia związane tym rozwiązaniem. Pierwszą część publikacji zamyka tekst Kingi Kaczmarek poświęcony współczesnemu terroryzmowi morskiemu. Jest to kompleksowa analiza tej szczególnej formy terroryzmu, obejmująca zarówno przegląd regulacji prawnych, które przyjęto w prawie międzynarodowym po 11 września 2001 r., jak i charakterystykę sprawców aktów terroryzmu morskiego, kategorie atakowanych przez nich celów oraz sposoby przeprowadzania zamachów terrorystycznych na obiekty związane z infrastrukturą i transportem morskim.

W II części niniejszej publikacji skupiono się na działalności organizacji międzynarodowych wymierzonej w ugrupowania terrorystyczne. Ewolucję walki z omawianym zjawiskiem, prowadzonej przez Unię Europejską, prezentuje Marcin Hamielec, a materiałem badawczym, który posłużył do analizy, są unijne strategie bezpieczeństwa przyjmowane kolejno w latach 2003–2020. Analiza ta objęła nie tylko zmiany, jakie następowały w metodach walki z terroryzmem na przestrzeni lat, lecz także wyjaśnienie powodów tych modyfikacji oraz ocenę skuteczności działań UE w zakresie zwalczania terroryzmu. Skomplikowany obszar współpracy, która łączy UE ze Stanami Zjednoczonymi w ramach zawartych porozumień dotyczących Passenger Name Record oraz Terrorist Finance Tracking Program, odsłania przed czytelnikami Maria Skwarcan. Podkreśla przy tym wynikające z tych umów wątpliwości i niedociągnięcia w zakresie ochrony praw jednostek – prawa do prywatności i ochrony danych – związane głównie z retencją danych i brakiem odpowiednich zabezpieczeń. Omówieniem rozwiązań w dziedzinie zwalczania terroryzmu przyjętych w ramach Stowarzyszenia

Narodów Azji Południowo-Wschodniej zajął się Piotr Topór. Swój szczegółowy opis uzupełnił oceną skuteczności kroków podjętych przez tę organizację w następstwie zamachów z 11 września 2001 r., jak również zamachów z 2002 r. na wyspie Bali w Indonezji. Z kolei Szymon Kucharski skupił się na konkretnym i ważnym – lecz wciąż nierozwiązanym – wątku globalnej wojny z terroryzmem dotyczącym niehumanitarnego traktowania osób więzionych w bazie Guantanamo. Autor zaprezentował ów wątek na przykładzie decyzji wydanej przez Międzyamerykańską Komisję Praw Człowieka w sprawie *Ameziane przeciwko USA*.

Uzupełnieniem rozważań natury prawnomiędzynarodowej jest spojrzenie na walkę z terroryzmem z perspektywy polityki wewnętrznej i krajowych regulacji prawnych. Poświęconą tym zagadnieniom III część publikacji rozpoczyna artykuł Aleksandry Tołczyk o środkach podejmowanych przez Stany Zjednoczone i Wielką Brytanię w zakresie przeciwdziałania radykalizacji wśród społeczności muzułmańskich w tych państwach. Autorka omawia przyjęte w obu krajach strategie zawierające krajowe plany przeciwdziałania radykalizacji i opisuje doświadczenia obu państw związane z terroryzmem motywowanym radykalnym islamem. Na zagrożenia, jakie dla praw i wolności człowieka mogą stanowić prawo i polityka antyterrorystyczna, uzasadniane względami bezpieczeństwa i porządku publicznego, zwraca uwagę Malwina Magdalena Rosłonek, skupia się przy tym w szczególności na masowej inwigilacji obywateli i jej wpływie na prawo do poszanowania życia prywatnego. Kończący monografię tekst autorstwa Jacka Karakulskiego stanowi analizę jednego z konstytucyjnie wątpliwych unormowań przewidzianych w polskiej ustawie o działaniach antyterrorystycznych, a mianowicie różnicowania w standardzie ochrony praw i wolności obywateli polskich oraz cudzoziemców. Przedstawione kontrowersje obejmują brak sądowej kontroli legalności prowadzenia inwigilacji oraz poboczne zagadnienia związane z dyferencjacją sytuacji prawnej jednostek – ze względu na obywatelstwo – w przypadku przeciwdziałania terroryzmowi.

Składamy serdeczne podziękowania Panu Profesorowi Jackowi Barcikowi z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego za jego wnikliwą i rzetelną recenzję niniejszej publikacji oraz cenne uwagi merytoryczne. Ogromne wyrazy wdzięczności kierujemy również do Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej S.A. w Krakowie za wsparcie finansowe, bez którego nie doszłoby do wydania tej książki. Ponadto dziękujemy

wszystkim Autorom za ich interesujące opracowania poszczególnych zagadnień zawartych w tej publikacji oraz zaangażowanie i cierpliwość w trakcie całego procesu wydawniczego. Mamy nadzieję, że niniejsza publikacja spotka się z życzliwym przyjęciem szerokiego grona Czytelników i zainteresuje zarówno osoby naukowo bądź zawodowo zajmujące się problematyką bezpieczeństwa w wymiarze międzynarodowym i wewnętrznym, jak i tych, którzy chcieliby wzbogacić swoją dotychczasową wiedzę na temat wciąż ewoluującego zjawiska terroryzmu oraz instytucji, procedur i środków prawnych służących zapobieganiu temu przestępczemu procederowi i jego zwalczaniu.

Milena Ingelevič-Citak
Marcin Marcinko
Zuzanna Przyszlak

Ewolucja terroryzmu i rewolucja antyterroryzmu

Dzień 11 września 2001 r. postrzegany jest jako przełomowy w historii zarówno Stanów Zjednoczonych, jak i całego świata. Z pewnością jest to dzień, o którym nie sposób zapomnieć. Porwanie samolotów pasażerskich na terytorium USA, by następnie wykorzystać je w charakterze broni i uderzyć nimi w bliźniacze wieże World Trade Center i budynek Pentagonu, to akt terrorystyczny o bezprecedensowym wymiarze. Zdarzenie to zmieniło sposób, w jaki Amerykanie myślą o wojnie i pokoju oraz o własnym bezpieczeństwie. Istotnie, skalę i efekt tych zamachów porównano do japońskiego ataku lotniczego na Pearl Harbour z 1941 r., czego konsekwencją był wybuch wojny między Stanami Zjednoczonymi i Japonią. Pomimo tego porównania dość zaskakujące (i kontrowersyjne) okazało się oświadczenie ówczesnego prezydenta USA George'a W. Busha, który 20 września 2001 r. wypowiedział terroryzmowi „światową wojnę” i ogłosił, że skończy się ona dopiero z chwilą całkowitego wyplenienia tego zła¹. Oświadczenie to, podobnie jak stanowisko administracji amerykańskiej potwierdzające „wypowiedzenie wojny” terrorystom, zrodziło wiele pytań, w tym przede wszystkim o to, czy rzeczywiście można

¹ W wystąpieniu przed amerykańskim Kongresem prezydent G. W. Bush powiedział: „Nasza wojna z terrorem zaczyna się od Al-Kaidy, ale na niej się nie skończy. Skończy się ona dopiero wówczas, gdy wszystkie grupy terrorystyczne na całym świecie zostaną wytropione, powstrzymane i pokonane”. G. W. Bush, *Address to a Joint Session of Congress and the American People*, United States Capitol, Washington D.C., 20 September 2001, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html> (dostęp: 21.09.2021, tłum. aut.).

nazwać reakcję na wspomniane akty terroryzmu „wojną”, tak jak zrobiły to Stany Zjednoczone. Można oczywiście postrzegać „wojnę z terroryzmem” w tych samych kategoriach co na przykład „wojnę z ubóstwem” czy „wojnę z narkotykami” – jako przenośne wezwanie do mobilizacji wszelkich sił i środków, by przeciwstawić się złu płynącemu z powyższych zjawisk. W wielu zresztą przypadkach działania podejmowane przeciwko terrorystom dotyczą zapobiegania finansowaniu terroryzmu i zwalczania tego procederu bądź tradycyjnych zadań i kompetencji organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, polegających na prowadzeniu śledztw, dokonywaniu aresztowań, przeprowadzaniu ekstradycji, postępowań karnych i innych procedur odnoszących się do sprawców przestępstw terrorystycznych². Działania te można więc nazwać „wojną”, jeśli traktujemy to określenie jako polityczną metaforę. Tymczasem administracja amerykańska potraktowała wspomniany slogan dosłownie, angażując się militarnie w operacje wymierzone w ugrupowania terrorystyczne, najpierw w Afganistanie, a w kolejnych latach również w innych częściach świata. W rezultacie walka z terroryzmem nabrała cech walki zbrojnej na niespotykaną dotychczas skalę.

Takie „rewolucyjne” podejście do działań antyterrorystycznych, z większym lub mniejszym przekonaniem zaakceptowane przez inne państwa³ (w tym członków Sojuszu Północnoatlantyckiego⁴), było odpowiedzią na fenomen, który ewoluował już od co najmniej dekady przed spektakularnymi zamachami z 11 września 2001 r. Nawet jeśli przyjąć, że zamachy te zapoczątkowały przełomowe zmiany w polityce antyterrorystycznej państw i organizacji międzynarodowych, zjawisko terroryzmu, szczególnie

² Y. Dinstein, *Ius ad Bellum Aspects of the „War on Terrorism”*, [w:] *Terrorism and the Military: International Legal Implications*, ed. W. P. Heere, The Hague 2003, s. 22.

³ Zob. np.: 9/11 Memorial & Museum, *International Community Responds*, <https://www.911memorial.org/learn/resources/digital-exhibitions/digital-exhibition-revealed-hunt-bin-laden/international-community-responds> (dostęp: 21.09.2021); M. Evangelista, *Law, Ethics, and the War on Terror*, Cambridge 2008, s. 60–61.

⁴ Zob. „*We must continue to stand together*”. *Op-ed article by NATO Secretary General Jens Stoltenberg*, 11.09.2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_186490.htm (dostęp: 21.09.2021). Zob. także M. Rühle, *Reflections on 9/11. A View from NATO*, [w:] *NATO beyond 9/11. The Transformation of the Atlantic Alliance*, eds. E. Hallams, L. Ratti, B. Zyla, London 2013, s. 54–55.

w wydaniu fundamentalistycznych ugrupowań islamskich jako agresywna aktywność wymierzona w państwa zachodnie, to długofalowy efekt upadku systemu bipolarnego i destabilizacji takich regionów jak Bliski Wschód czy Azja Centralna. Zarówno przed atakami z 11 września, jak i po nich terroryzm ewoluował i choć w ciągu 20 lat, jakie minęły od tych ataków, kampanie antyterrorystyczne niejednokrotnie neutralizowały i powstrzymywały zagrożenia terrorystyczne w różnych zakątkach naszego globu, zakres, zróżnicowanie i skala wspomnianych zagrożeń prawdopodobnie wzrosły. Świat stoi teraz w obliczu nie jednego, ale dwóch globalnych ruchów dżihadystycznych oraz mnożących się innych grup i ideologii, dla których terroryzm jest narzędziem realizacji ich celów.

* * *

Współczesny terroryzm jest zatem rezultatem przemian, jakie dokonały się wraz z końcem zimnej wojny. Wówczas to znaczna część ugrupowań terrorystycznych, dotychczas korzystających z szerokiej pomocy ZSRR i państw bloku wschodniego, utraciła swych protektorów i wkrótce zakończyła swoją działalność z powodu braku potrzebnych funduszy, zaplecza logistycznego oraz wsparcia o charakterze politycznym. Z drugiej jednak strony, zachwianie równowagi sił istniejącej w okresie zimnej wojny doprowadziło do „odmrożenia” wielu lokalnych konfliktów, a państwa nimi dotknięte – niezdolne do samodzielnego sprawowania efektywnej kontroli nad własnymi terytoriami i ludnością – nie były w stanie im zapobiec. W skrajnych przypadkach dochodziło nawet do upadku struktur państwowych bądź ich znacznej kryminalizacji – stawały się one narzędziem, za pomocą którego aktorzy niepaństwowi mogli sprawować kontrolę nad dochodami publicznymi i zasobami naturalnymi. Do owych nierozwiązanych problemów z przeszłości (o podłożu politycznym, narodowościowym, etnicznym, religijnym itp.) dołączyły: niedorozwój gospodarczy, ubóstwo, brak wykształconych elit i korupcja⁵. W efekcie w państwach i regionach dotkniętych tymi problemami powstały doskonałe warunki do rozwoju ideologii przemocy i transnarodowej przestępczości zorganizowanej, w tym działalności terrorystycznej. Z braku zaś pomocy

5 A. D. Rotfeld, *Geneza i miejsca konfliktów na przełomie XX i XXI wieku*, „Pro Memoria” 2005, nr 22, s. 61–62.

finansowej płynącej z zewnątrz niektóre organizacje terrorystyczne zaangażowały się w samodzielne pozyskiwanie aktywów, i to zarówno poprzez działania kryminalne (np. handel narkotykami czy bronią), jak i legalne prowadzenie działalności gospodarczej. W przeciwieństwie bowiem do terrorystów okresu zimnowojennego współczesne grupy terrorystyczne potrafią radzić sobie bez bezpośredniego wsparcia państw, funkcjonują przeważnie jako rozproszona sieć luźno powiązanych ze sobą komórek, trudnych do wykrycia i zdolnych skutecznie przeprowadzać swoje ataki⁶.

W istocie ugrupowania terrorystyczne uległy przekształceniu ze struktur wertykalnych, w których istniała wyraźna hierarchia zorganizowana na wzór wojskowy i wysoki stopień centralizacji, w struktury horyzontalne, o mniejszym stopniu sformalizowania, przypominające swoistą sieć. W strukturach tych istnieje co prawda ściśle zorganizowane kierownictwo, jednak jego rola polega przede wszystkim na koordynowaniu poczynań poszczególnych komórek organizacji. Kontaktują się one z centrum bardzo nieregularnie, czasem tylko jednorazowo, w celu otrzymania instrukcji dotyczących zorganizowania określonego zamachu. Taka wielokomórkowa struktura organizacji terrorystycznej (charakterystyczna m.in. dla Al-Kaidy) pozwala na dużą elastyczność oraz samodzielność jej elementów, co w konsekwencji czyni ją odporniejszą na przeciwdziałanie ze strony służb policyjnych i znacznie utrudnia jej wykrycie i likwidację. Zauważalną zmianą w zakresie działalności terrorystycznej jest również zmiana profilu sprawcy aktów terroryzmu – najpoważniejszym zagrożeniem stają się bowiem nie grupy, lecz osoby działające samodzielnie, nazywane „samotnymi wilkami” (*lone wolves*)⁷. Najczęściej są to jednostki będące

⁶ Por. T. Becker, *Terrorism and the State. Rethinking the Rules of State Responsibility*, Oxford 2006, s. 1.

⁷ Termin „samotny wilk” spopularyzowali pod koniec lat 90. XX w. dwaj amerykańscy zwolennicy supremacji białej rasy – Tom Metzger i Alex Curtis. Starali się oni przekonać innych rasistów, że z powodów taktycznych lepiej samodzielnie popełniać brutalne przestępstwa. Inne terminy używane do opisanie podobnych lub porównywalnych form przemocy politycznej to „opór bez przywódców” (*leaderless resistance*) i „terroryzm na własną rękę” (*freelance terrorism*) – zob. G. Weimann, *Lone Wolves in Cyberspace*, „Journal of Terrorism Research” 2012, vol. 3, issue 2, s. 76–77. Na temat terrorysty jako „sprawcy aktu terrorystycznego” – zob. J. Barcik, *Akt terrorystyczny i jego sprawca w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 2004, s. 16–17.

obywatelami lub rezydentami państw, w których dokonują zamachów, nie są notowane w zakresie przynależności do organizacji terrorystycznych i niekiedy nawet nie upowszechniają swoich poglądów bądź robią to w sposób anonimowy, np. na forach internetowych, w mediach społecznościowych lub na sztyrowanych portalach⁸. Co prawda samotny wilk popełnia akty przemocy na rzecz jakiegoś ugrupowania, ruchu lub ideologii, ale działa sam, pozostając poza jakąkolwiek zorganizowaną strukturą dowodzenia. Zazwyczaj terrorysta będący samotnym wilkiem identyfikuje się z jakąś grupą ekstremistów i podziela ich poglądy i filozofię, lecz nie kontaktuje się z tą grupą – jego aktywność jest nakierowana na realizację celów grupy, ale taktyka i metody działania są opracowywane i stosowane wyłącznie przez niego samego, nikt nim nie kieruje i nie wydaje mu poleceń⁹. Dlatego stosowanie przez policję i służby wywiadowcze mechanizmów przeciwdziałania i zwalczania w stosunku do tych osób jest znacznie utrudnione – w porównaniu z wertykalnymi i horyzontalnymi ugrupowaniami terrorystycznymi samotne wilki łatwiej unikają rozpoznania, wykrycia i schwytania, tak przed zamachami, jak i po nich, a większość z nich nie ujawnia swoich zamiarów, wizji i planów¹⁰.

Zarówno ugrupowania terrorystyczne, jak i samotne wilki w szerokim zakresie korzystają z dobrodziejstw globalizacji i możliwości, jakie oferuje era społeczeństwa informacyjnego. Powszechny dostęp do technologii informacyjnych, otwarcie granic, swobodniejszy przepływ kapitału oraz postęp w dziedzinie komunikacji i transportu sprawiły, że współcześni terroryści mogą prowadzić skoordynowane ataki nie tylko w skali regionu, ale także w niemal każdym zakątku świata. Wzajemne powiązanie systemów politycznych i ekonomicznych rozwiniętych państw demokratycznych powoduje, że atak na jeden z elementów tego systemu wywołuje negatywne reperkusje w całości. Poza tym dostęp do nowoczesnych rodzajów

⁸ M. Ingelevič-Citak, M. Marcinko, *Terroryzm w cyberprzestrzeni – istota problemu, tendencje oraz zwalczanie w świetle polityki bezpieczeństwa i regulacji prawnych Unii Europejskiej*, [w:] *W jakiej Unii Europejskiej Polska – jaka Polska w Unii Europejskiej. Instytucjonalizacja współpracy międzynarodowej*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, J. Menkes, J. Nowakowska-Małusecka i in., Warszawa 2019, s. 278–279.

⁹ G. Weimann, *Lone Wolves...*, s. 77. Por. M. Ingelevič-Citak, Z. Przyszlak, *Jihadist, Far-Right and Far-Left Terrorism in Cyberspace – Same Threat and Same Countermeasures?*, „International Comparative Jurisprudence” 2020, vol. 6, issue 2, s. 157.

¹⁰ G. Weimann, *Lone Wolves...*, s. 76.

broni – w tym potencjalnie również do broni masowego rażenia – wzmacnia zabójczą skalę ataków¹¹. Rośnie zwłaszcza ryzyko sięgnięcia przez terrorystów po broń biologiczną i chemiczną, organizacje terrorystyczne wykazują bowiem wzmożone zainteresowanie możliwościami wykorzystania tego rodzaju broni. Przykładowo, w 2018 r. doszło do udaremnienia przez służby państw członkowskich UE kilku prób wyprodukowania i użycia przez terrorystów substancji chemicznych i biologicznych. W tym samym roku odnotowano ponadto trzy próby zastosowania improwizowanych ładunków wybuchowych w połączeniu z toksynami biologicznymi i związkami chemicznymi, co od dawna już było promowane przez dżihadystyczną propagandę, zwłaszcza w rozpowszechnianych instrukcjach konstruowania takich ładunków, a także na szyfrowanych forach i profilach mediów społecznościowych¹². Nadal jednak terroryści preferują broń konwencjonalną, czyli różnego rodzaju broń ręczną oraz różnorodne materiały wybuchowe. Broń taka jest stosunkowo łatwo dostępna, prosta w użyciu i o wielokrotnie dowiedzionej skuteczności, zatem jej stosowanie zasadniczo gwarantuje kontrolowanie przebiegu akcji oraz zapewnia możliwie najwyższe prawdopodobieństwo sukcesu podjętych działań. Oczywiście jest, iż innowacje w dziedzinie uzbrojenia oraz coraz większa dostępność zaawansowanej technologicznie broni na czarnym rynku wpływały również na modernizację sprzętu i środków wykorzystywanych przez terrorystów¹³, na razie jednak nie doszło do jakiegś gwałtownej rewolucji w tym względzie.

11 A. D. Rotfeld, *Geneza i miejsca konfliktów...*, s. 63.

12 Zob. Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2019*, https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/tesat_2019_final.pdf (dostęp: 21.09.2021), s. 8, 19. Jak zauważa Jacek Adamski, „z przyczyn technologicznych (brak możliwości produkcji, przechowywania i transportu) oraz technicznych (brak umiejętności skutecznego i wysoce efektywnego użycia) zastosowanie [broni masowego rażenia] w terroryzmie stanowi bardzo odległą perspektywę. Znacznie bardziej prawdopodobne jest coraz szersze stosowanie przez terrorystów na niewielką skalę środków chemicznych, biologicznych i radiologicznych, wykorzystywanych w przemyśle i medycynie. Ich użycie nie powoduje wielkich strat wśród ludności cywilnej, odnosi natomiast ogromny efekt psychologiczny, wywołując przerażenie, psychozę i panikę”. J. Adamski, *Nowe technologie w służbie terrorystów*, Warszawa 2007, s. 166.

13 Do nowych środków oddziaływania stosowanych przez terrorystów należą m.in. pojazdy adaptowane, modele samolotów sterowane radiowo, bezałogowe aparaty

Instrumenty globalizacji pozwoliły też na szerszą i szybszą indoktrynację osób chcących wstąpić w szeregi ugrupowań terrorystycznych, co było związane przede wszystkim z rozwojem technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Wiele bowiem organizacji terrorystycznych dostrzegło możliwość prowadzenia działań terrorystycznych w cyberprzestrzeni, zwłaszcza przeciw państwom zachodnim, w coraz większym stopniu uzależnionym od systemów informatycznych i komputerowych. Co więcej, istnieją organizacje terrorystyczne, które prowadzą działalność wyłącznie w Internecie – sieć globalna stanowi dla nich, z jednej strony, platformę komunikowania się oraz prowadzenia działań propagandowych i rekrutacyjnych, a z drugiej – potencjalny obiekt ataku¹⁴. Cyberterrorizm jest zwykle postrzegany jako atak na najważniejsze infrastruktury państwowe, wojskowe, gospodarcze, telekomunikacyjne, energetyczne, transportowe i inne, co zagraża suwerenności zaatakowanego państwa. Aktów terroryzmu w sieci można dokonywać na różne sposoby i w różnej skali, począwszy od skoordynowanych ataków na elektrownie i systemy dystrybucji energii elektrycznej do przejścia kontroli nad konkretnym rodzajem broni (np. nad bezzałogowym statkiem powietrznym). Działania te nie ograniczają się jednak do ataków cybernetycznych. Ugrupowania terrorystyczne używają Internetu, by osiągnąć swoje cele poprzez zastraszenie społeczeństwa (np. zamieszczają filmy z egzekucji schwytanych zakładników), w sieci szukają też informacji, komunikują się ze sobą, planują i koordynują akcje, werbują nowych członków, a także pozyskują środki finansowe¹⁵.

Korzyści, jakie terrorystom może zapewnić Internet, są zatem ogromne. Koszty korzystania z sieci są bowiem niewielkie, a zasięg oddziaływania – globalny; poza tym Internet zapewnia anonimowość, stanowi doskonałe źródło informacji i umożliwia zdobywanie funduszy, może też sprawić, że przekaz medialny terrorystów dotrze do większości użytkowników sieci. Jeśli dodać do tego brak odpowiednich i wystarczająco skutecznych środków prewencyjnych, cyberprzestrzeń jawi się jako idealne miejsce dla

latające, środki artyleryjskie i przenośne wyrzutnie pocisków przeciwlotniczych. Zob. J. Adamski, *Nowe technologie...*, s. 11.

¹⁴ *Ibidem*, s. 165–166.

¹⁵ J. Absi, *Cyberbezpieczeństwo we współczesnych konfliktach na Bliskim Wschodzie*, Poznań 2019, s. 62–63.

działalności terrorystycznej¹⁶. Za przykład posłużyć może tzw. Państwo Islamskie – organizacja terrorystyczna, która doskonale nauczyła się wykorzystywać Internet do swoich celów i prowadzić „wojnę w sieci”. Jego członkowie używają urządzeń mobilnych i mediów społecznościowych, by szerzyć propagandę i prowadzić rekrutację online, Internet jest dla nich również użytecznym środkiem komunikacji. Istnieje nawet podejrzenie, że Państwo Islamskie stworzyło własną aplikację do bezpiecznego komunikowania się, jednak nie znaleziono na to żadnych dowodów¹⁷.

Terrorystyci „nowej generacji” są postrzegani jako stwarzający większe zagrożenie nie tylko ze względu na zmianę sposobów i metod działania, lecz także ze względu na zmianę samej koncepcji terroryzmu. O ile w XX wieku terroryści poprzez zamachy realizowali wyraźnie określone cele ideologiczne i polityczne, o tyle współcześnie głównym ich celem jest dążenie do zastraszenia rządów i społeczeństw oraz destabilizacja państw i poważne zakłócenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, a ich motywacja często pozostaje niejasna¹⁸. Co gorsza, akty terrorystyczne charakteryzuje obecnie szczególne nastawienie sprawców na masowość ofiar oraz jak największe straty materialne. Dlatego coraz rzadziej dochodzi do porwania zakładników w celu prowadzenia negocjacji, a coraz częściej do zamachów bombowych oraz ataków na wrażliwe („miękkie”) cele, takie jak miejsca użyteczności publicznej, stacje metra, dworce kolejowe czy centra handlowe¹⁹. W praktyce nie sposób uniknąć zamachu na tego typu obiekty, a ich charakter zwiększa prawdopodobieństwo dużej liczby ofiar. Co więcej, terroryści starają się wywołać jeszcze większe straty w życiu ludzkim poprzez przeprowadzenie kilku zamachów w tym samym dniu o tej samej godzinie i na ściśle określonym terytorium, np. w tym samym mieście²⁰.

16 M. Ingelevič-Citak, Z. Przyszlak, *Jihadist, Far-Right and Far-Left Terrorism in Cyberspace...*, s. 158–159.

17 J. Lashmann, *Metody komunikacji*, [w:] *Państwo Islamskie (ISIS). Historia powstania i taktyka działania*, red. K. Danielewicz, Oświęcim 2019, s. 102–103.

18 M. Ingelevič-Citak, M. Marcinko, *Terroryzm w cyberprzestrzeni...*, s. 279.

19 Zdarzają się również zamachy kierowane przeciwko „celom twardym”, czyli ważnym obiektom oraz infrastrukturze, których zniszczenie bądź uszkodzenie może zakłócić funkcjonowanie państwa, jego organów i instytucji lub spowodować inne długotrwałe skutki negatywne, np. w sferze gospodarki, handlu bądź turystyki. Zob. *Ibidem*, s. 279.

20 Por. J. Adamski, *Nowe technologie...*, s. 167.

Przygotowanie takiej serii ataków wymaga czasu, dobrego zorganizowania, synchronizacji działań i odpowiednich zasobów finansowych. Długotrwałe i kosztowne przygotowania mają stanowić z kolei gwarancję, że planowany atak zakończy się sukcesem, a ten zdecydowanie łatwiej osiągnąć, jeśli atak będzie miał charakter samobójczy. Poza maksymalizacją siły rażenia jednostkowego zamachu ataki samobójcze charakteryzują się właśnie wysoką skutecznością, gdyż trudno je przewidzieć i trudno im zapobiec.

Wspomniany wzrost kosztów przygotowania i przeprowadzenia zamachów spowodował, że ugrupowania terrorystyczne same zaczęły organizować swoje systemy logistyczno-finansowe, w dużym stopniu niezależne od państw i innych podmiotów publicznych²¹. Finansowanie terroryzmu odbywa się obecnie zarówno w sposób nielegalny, jak i przy użyciu legalnych metod i środków. Niektóre z organizacji terrorystycznych wzbogaciły się w drodze niezwykle lukratywnych transakcji kryminalnych, wykorzystywały w tym celu m.in. mechanizmy prania brudnych pieniędzy i kontakty z transnarodowymi grupami przestępczymi. W istocie sporą część dochodów współczesnych ugrupowań terrorystycznych stanowią zyski pochodzące z działań przestępczych, takich jak produkcja i przemyt narkotyków, przemyt towarów na znaczną skalę, fałszowanie pieniędzy i kart kredytowych, kradzieże i wymuszenia okupów, a także napady na banki i konwoje wartości pieniężnych. Obok działalności przestępczej do źródeł finansowania terroryzmu należą legalne sposoby pozyskiwania funduszy. Obejmują one bardzo zróżnicowane formy działań, począwszy od dotacji dokonywanych przez związki wyznaniowe oraz osoby fizyczne i prawne, poprzez oficjalną działalność gospodarczą prowadzoną w dziedzinach pozwalających na minimalizację ryzyka przy możliwie wysokim zysku (np. handel nieruchomościami), przejmowanie kontroli nad legalnymi instytucjami społecznymi, które mogą zbierać fundusze na określone cele (np. fundacje), zdobywanie środków za pośrednictwem sieci społecznościowych (tzw. *fundraising*), a skończywszy na zakładaniu przez organizacje terrorystyczne paralelnych instytucji użytku publicznego, takich jak szkoły czy ośrodki opieki zdrowotnej²².

²¹ *Ibidem*, s. 166.

²² Szerzej – zob. Financial Action Task Force (FATF) Report, *Emerging Terrorist Financing Risks*, Paris 2015, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf> (dostęp: 22.09.2021), s. 13–20, 30–35.

Przykładowo, uchodzące za najbogatszą grupę terrorystyczną i jedną z najlepiej finansowanych organizacji terrorystycznych na świecie, Państwo Islamskie w dużej mierze pokrywało swoje wydatki dzięki środkom finansowym uzyskanym z kontroli nad bankami, z przemytu ropy naftowej, wymuszeń i porwań dla okupu, rabunku dóbr gospodarczych, nielegalnych podatków nałożonych na obszarach kontrolowanych przez terrorystów oraz darowizn od osób pochodzących z Arabii Saudyjskiej i państw rejonu Zatoki Perskiej²³. Pewnym *novum*, jeśli chodzi o źródła finansowania terroryzmu, była kradzież dzieł sztuki (*artnapping*), a następnie ich sprzedaż kolekcjonerom z różnych stron świata. Terrorysty pobierali też podatek od tranzytu dzieł sztuki przez obszar kontrolowany przez Państwo Islamskie²⁴. Fundusze tej organizacji pochodziły zatem głównie z czerpania nielegalnych korzyści wynikających z zajęcia i kontroli określonego terytorium²⁵.

Z perspektywy demokratycznych społeczeństw Zachodu to właśnie terroryzm dżihadystów stanowi obecnie najpoważniejsze zagrożenie. Nie oznacza to oczywiście, że jest to jedyna forma terroryzmu we współczesnym świecie. Zjawisko to jest bowiem bardzo złożone, wielowymiarowe i ulega ciągłym zmianom. Przybiera wiele form i może obejmować działalność bardzo zróżnicowanych grup, takich jak ugrupowania prawicowych i lewicowych ekstremistów, organizacje nacjonalistyczno-separatystyczne, radykalne grupy polityczne i religijne (w tym różnorodne sekty), to też jednostki dokonujące aktów terrorystycznych na bazie innych ideologii lub motywacji²⁶. Jednak to właśnie organizacje dżihadystyczne wydają się posiadać wszystkie cechy przypisywane współczesnym ugrupowaniom terrorystycznym, zwłaszcza jeśli chodzi o *modus operandi*, źródła i sposoby finansowania oraz wykorzystywanie mediów społecznościowych do szerzenia propagandy, rekrutacji, szkolenia i indoktrynacji samotnych wilków.

²³ A. Czarnota-Hooglugt, *Źródła finansowania Państwa Islamskiego*, [w:] *Państwo Islamskie (ISIS). Historia powstania i taktyka działania*, red. K. Danielewicz, Oświęcim 2019, s. 139.

²⁴ *Ibidem*, s. 143.

²⁵ *Ibidem*, s. 139.

²⁶ M. Ingelevič-Citak, Z. Przyszlak, *Jihadist, Far-Right and Far-Left Terrorism in Cyberspace...*, s. 154–155.

Ogromną rolę w rozwoju nurtu dżihadystycznego w terroryzmie i wzroście znaczenia fundamentalizmu islamskiego odegrała rewolucja islamska w Iranie, a także wojna w Afganistanie z lat 1979–1989 i odrodzenie się organizacji wywodzących się z Bractwa Muzułmańskiego. Rewolucja w Iranie wzbogaciła walkę społeczno-polityczną o elementy religijne, Afganistan zaś stał się poligonem, który pozwolił na przygotowanie i przeszkolenie setek terrorystów. Zwłaszcza liczne powiązania pochodzących z różnych krajów muzułmańskich ochotników, którzy walczyli w Afganistanie (nazywani Arab Afghans) i po zakończeniu wojny zasiliли szeregi islamskich organizacji terrorystycznych, zapoczątkowały nową formę terroryzmu islamskiego, polegającą na wzmożonej międzynarodowej współpracy tych organizacji i znacznym rozszerzeniu obszaru ich aktywności. Ucieleśnieniem powyższych przemian stała się Al-Kaida, założona przez weterana wojny w Afganistanie Osamę bin Ladena²⁷.

Początkowe sukcesy odnoszone w walce z Al-Kaidą przez koalicję państw zachodnich (na czele z USA), po ich interwencji w Afganistanie w 2001 r., zdaniem ekspertów zostały zaprzepaszczone po amerykańskiej inwazji na Irak w 2003 r. i zaraz po zakończeniu konfliktu zbrojnego w tym państwie. W najbardziej sprzyjającym okresie zasoby, siły i środki, które można było wykorzystać do ostatecznego pokonania Al-Kaidy, zostały skierowane na Bliski Wschód. Kolejne błędy Waszyngtonu i jego sojuszników (m.in. rozwiązanie armii irackiej, brak reakcji na eskalację konfliktu pomiędzy szyitami a sunnitami) uruchomiły tam łańcuch zdarzeń, które doprowadziły do powstania ugrupowania nazywanego Państwem Islamskim²⁸. Przez lata było ono jedną z wielu organizacji terrorystycznych powiązanych z Al-Kaidą, jako odrębna jednostka oficjalnie zaczęło występować od 2014 r.

W wyniku prowadzonych operacji militarnych członkowie Państwa Islamskiego przejęli kontrolę nad znacznymi obszarami Syrii i Iraku

²⁷ Szerzej – D. Duda, *Terroryzm islamski*, Kraków 2002, s. 59–63; B. Zasieczna, A. Zasieczny (red.), *Encyklopedia terroryzmu*, Warszawa 2004, s. 710.

²⁸ Zob. B. Hoffman, *How Has the Terrorism Threat Changed Twenty Years After 9/11?*, 12.08.2021, <https://www.cfr.org/in-brief/how-has-terrorism-threat-changed-twenty-years-after-911> (dostęp: 22.09.2021); K. Danielewicz, *Wstęp*, [w:] *Państwo Islamskie (ISIS). Historia powstania i taktyka działania*, red. K. Danielewicz, Oświęcim 2019, s. 7.

i stworzyli tam własne struktury parapaństwowe, następnie ogłosili powstanie samozwańczego kalifatu i zapowiedzieli dalszą ekspansję o zasięgu globalnym²⁹. W toku swojej działalności organizacja ta zaprezentowała imponujące zdolności operacyjne w aktywności terrorystycznej i dywersyjnej – terroryści z Państwa Islamskiego byli obecni w Afganistanie i Jordanii (gdzie udaremniono planowany przez nich zamach z użyciem broni chemicznej), przypisuje się im akcje w Maroku i Turcji, przede wszystkim zaś na głównym obszarze działań w Iraku i w Syrii, lecz także w Europie (organizacja jest odpowiedzialna za brutalne ataki na mieszkańców m.in. Brukseli, Nicei i Paryża)³⁰. Działalność Państwa Islamskiego nie stanowiła co prawda nowej formy terroru, cechowała się jednak niespotykanym okrucieństwem i barbarzyństwem. Z ugrupowaniem tym bywa też utożsamiany fenomen tzw. zagranicznych bojowników terrorystycznych (*foreign terrorist fighters*), definiowanych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ jako „jednostki, które podróżują do państwa innego niż państwo ich zamieszkania lub obywatelstwa w celu popełnienia, planowania lub przygotowania aktów terrorystycznych bądź udziału w nich albo w celu poprowadzenia szkolenia terrorystycznego lub udziału w nim, w tym w związku z konfliktem zbrojnym”³¹. O skali i zasięgu zagrożenia, jakie stanowiło Państwo Islamskie, może świadczyć choćby fakt, że w walkę

²⁹ K. Strachota, *Bliski Wschód w cieniu Państwa Islamskiego*, „Punkt Widzenia OSW” 2015, nr 52, s. 5.

³⁰ *Ibidem*, s. 9.

³¹ UN Security Council Resolution 2718 of 2014, S/RES/2718 (2014), 24 September 2014 (tłum. aut.). Jak jednak podkreślają autorzy raportu Genewskiej Akademii Międzynarodowego Prawa Humanitarnego i Praw Człowieka, przykłady wielu konfliktów zbrojnych, np. wojny domowej w Hiszpanii czy wojny arabsko-izraelskiej w 1948 r., dowodzą, że zagraniczni bojownicy nie są fenomenem związanym wyłącznie z islamem. Niemniej, obecność zagranicznych bojowników, dla których głównym lub wyłącznym powodem udziału w walce była więź religijna, charakteryzowała praktycznie wszystkie konflikty w świecie islamskim od czasu sowieckiej inwazji na Afganistan. Zob. S. Kraehenmann, *Foreign Fighters under International Law*, Geneva 2014, s. 5. Szerzej na temat zagranicznych bojowników terrorystycznych – zob. np.: V. Bílková, *Foreign Terrorist Fighters and International Law*, „Groningen Journal of International Law” 2018, vol. 6, No. 1, s. 1–23; E. Karska, K. Karski, *Introduction: The Phenomenon of Foreign Fighters and Foreign Terrorist Fighters. An International Law and Human Rights Perspective*, „International Community Law Review” 2016, vol. 18, s. 377–387.

z tym ugrupowaniem przez pięć lat zaangażowana była koalicja aż osiemdziesięciu trzech państw³².

Aktywność zarówno Al-Kaidy, jak i Państwa Islamskiego z pewnością osłabła w ostatnich latach, jak jednak wskazano w raporcie *Analytical Support and Sanctions Monitoring Team* Rady Bezpieczeństwa ONZ, opublikowanym w lipcu 2021 r.³³, organizacje te nadal stanowią poważne zagrożenie, szczególnie w tych regionach Afryki Zachodniej i Afryki Wschodniej, gdzie członkowie obu grup zyskują zwolenników i kontrolę nad kolejnymi obszarami, rosną również ich możliwości w zakresie gromadzenia środków finansowych i broni, w tym dronów. W Iraku i Syrii, głównym rejonie operacyjnym Państwa Islamskiego, działania przybrały charakter partyzancki, grupa wykorzystuje też brak stabilizacji w zakresie bezpieczeństwa, by zakładać kryjówki i organizować ataki na siły swoich przeciwników. Zamachy przeprowadzone w Bagdadzie w styczniu i kwietniu 2021 r. pokazały, że organizacja jest odporna na działania antyterrorystyczne władz irackich. Z kolei grupy powiązane z Al-Kaidą nadal dominowały w prowincji Idlib, w północno-zachodniej Syrii, a liczbę przebywających tam bojowników szacowano na ponad 10 tysięcy³⁴.

Natomiast w Europie i regionach bezkonfliktowych zagrożenie ze strony wspomnianych grup uległo osłabieniu, głównie przez obostrzenia i restrykcje wprowadzone w związku z pandemią COVID-19, wzrosła jednak radykalizacja prowadzona online. Członkowie obu organizacji cieszyli się ze szkód, jakie wirus poczynił ich wrogom, ale nie byli w stanie podjąć żadnych szeroko zakrojonych akcji. Państwo Islamskie rozważało co prawda wykorzystanie wirusa jako broni, nie wykryto jednak żadnych konkretnych planów wdrożenia tego pomysłu w życie. Niewątpliwie w regionach, gdzie nie ma konfliktów, na spadek zagrożenia terroryzmem dżihadystów miały wpływ wspomniane ograniczenia dotyczące podróży, spotkań, zgromadzeń i funkcjonowania obiektów użyteczności publicznej. Jednak na obszarach ogarniętych konfliktami zagrożenie ze strony obu grup wzrosło, zważywszy, że pandemia wywarła większy wpływ na

³² B. Hoffman, *How Has the Terrorism Threat Changed...*

³³ UN Security Council, *Twenty-eighth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2368 (2017) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities*, S/2021/655, 21 July 2021.

³⁴ *Ibidem*, s. 3.

władze państw, na których ciążyła większa odpowiedzialność za walkę z wirusem i ochronę swoich obywateli, niż na terrorystów, którzy sami mogli decydować, na jaki stopień ryzyka chcą się narazić³⁵.

* * *

Pomimo upływu 20 lat od zamachów na World Trade Center i Pentagon terroryzm nadal stanowi jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Co więcej, w trakcie tych dwóch dekad zdołał ewoluować i korzysta obecnie z nowych, trudniejszych do zapobieżenia i ścigania metod i środków. Niemniej walka z terroryzmem nie ustaje, same zaś zamachy z 11 września bywają postrzegane jako katalizatory rewolucyjnych zmian w podejściu do tej walki, zwłaszcza gdy staje się ona wojną wypowiedzianą wszystkim terrorystom na świecie. Początkowo „globalna wojna z terroryzmem” (Global War on Terrorism, GWOT) traktowana była jako pewna metafora, oznaczająca determinację w zapobieganiu temu niebezpiecznemu zagrożeniu i zwalczaniu go. Pojęcie to interpretowano jako wyrażające przekonanie, że terroryzm ma tak niszczycielski charakter jak wojna, a odpowiedzialnych za operacje terrorystyczne należy traktować jak nieprzyjaciół podczas wojny³⁶. Niezbędna odpowiedź na terroryzm powinna zatem zaabsorbować wszelkie zasoby i środki, jak w przypadku stanu wojny. Jednak postrzeganie tego fenomenu, jak również instrumentów i metod zapobiegania terroryzmowi i zwalczania go, okazało się bardziej zróżnicowane.

Co prawda administracja amerykańska odstąpiła już od stosowania terminu „globalna wojna z terroryzmem”, nadal jednak tkwi on w świadomości polityków, wojskowych, naukowców, dziennikarzy i niemal każdego, kto zajmuje się bądź interesuje walką z międzynarodowym terroryzmem. Sama definicja GWOT jest niejednoznaczna i wielowymiarowa, co wpływa na różnorodne jej interpretacje, często podyktowane subiektywnym podejściem do problematyki bezpieczeństwa i porządku publicznego bądź też realnym zagrożeniem ze strony ugrupowań terrorystycznych. Ogłoszenie tej wojny przez Stany Zjednoczone uznano właśnie za zmianę

³⁵ *Ibidem*, s. 5.

³⁶ G. Andréani, *The „War on Terror”: Good Cause, Wrong Concept*, „Survival” 2004, vol. 46, No. 4, s. 31.

tego podejścia – akty terrorystyczne nie miały być już czynami przestępczymi ściganymi przez policję i organy wymiaru sprawiedliwości, lecz działaniami wojennymi, wymagającymi użycia sił zbrojnych. W rezultacie różnice między konfliktami zbrojnymi regulowanymi międzynarodowym prawem humanitarnym (i aktami terroryzmu popełnianymi w trakcie tych konfliktów) a przestępstwami terrorystycznymi popełnianymi bez związku z konfliktem zbrojnym stawały się mocno rozmyte, zaś pewne kategorie pojęciowe, do tej pory wyraźnie określone w prawie humanitarnym, traciły na swej wyrazistości (choćby np. fakt, że terror to taktyka, nie przeciwnik)³⁷. Oczywiście, można tę wojnę postrzegać wyłącznie z perspektywy militarnej jako toczący się konflikt zbrojny z transnarodowymi ugrupowaniami terrorystycznymi przy użyciu sił wojskowych i z powołaniem się na reguły międzynarodowego prawa humanitarnego. Zważywszy jednak na cechy charakterystyczne GWOT, zasadność takiego podejścia pozostaje sprawą dyskusyjną.

Po pierwsze, GWOT może przyjąć dowolną formę działań, niekoniecznie militarną: aktywność służb wywiadowczych, zamrażanie aktywów, ściganie przez organy porządku publicznego, uprowadzenia, przetrzymywanie w tajnych więzieniach, torturowanie, w tym specjalne techniki przesłuchań, tajne operacje, taktyka *targeted killing*, czy pełnowymiarowe interwencje wojskowe – niczego właściwie nie można wykluczyć. Po drugie, skoro jest to wojna „globalna”, zatem nie zna ona granic – może toczyć się w górach Afganistanu, w przygranicznej wiosce w Pakistanie albo na ulicach europejskich miast – pole bitwy może być wszędzie³⁸. Po trzecie, zaangażowane w tę wojnę są wszystkie narody – jak podkreślił prezydent G. W. Bush w swoim wystąpieniu z 2001 r., „każdy naród, w każdym regionie, musi teraz podjąć decyzję. Albo jesteście z nami, albo jesteście z terrorystami”³⁹. Po czwarte, w wojnę zaangażowany jest cały aparat

37 Por. L. Reydam, J. Wouters, „*A la guerre comme a la guerre*”: *Patterns of Armed Conflict over Time and How the Law Responded to Them*, [w:] *Armed Conflicts and the Law*, eds. J. Wouters, Ph. de Man, N. Verlinden, Cambridge 2016, s. 23. Szerzej na temat relacji, jakie zachodzą między terroryzmem a konfliktami zbrojnymi i międzynarodowym prawem humanitarnym – zob. M. Sassòli, *International Humanitarian Law. Rules, Controversies, and Solutions to Problems Arising in Warfare*, Cheltenham 2019, s. 495–512.

38 L. Reydam, J. Wouters, „*A la guerre comme a la guerre*”..., s. 23.

39 G. W. Bush, *Address to a Joint Session of Congress...*

bezpieczeństwa: siły zbrojne, służby specjalne, wojska specjalne, policja, nawet łowcy głów i prywatne spółki militarne⁴⁰. Wreszcie po piąte, GWOT może skończyć się dopiero wówczas, gdy wszystkie grupy terrorystyczne na całym świecie „zostaną wytropione, powstrzymane i pokonane”⁴¹. Jest to więc wojna globalna pod każdym względem, a na poszczególne jej elementy prawo humanitarne, prawa człowieka czy prawo międzynarodowe w ogóle zdają się mieć jedynie pozorny wpływ⁴².

W istocie rządzący państwami, które niejednokrotnie już doświadczyły ataków terrorystycznych, często uważają, iż „wojna z terroryzmem” usprawiedliwia działania niezgodne ze standardami w zakresie ochrony praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego. W odpowiedzi na ataki z 11 września 2001 r. i w celu obrony państwa i jego obywateli przed kolejnymi zamachami administracja amerykańska odważyła się nawet odstąpić od poszanowania podstawowych wartości demokratycznych i zasad sprawiedliwego procesu. Przykładowo, więzienie ludzi przez dekady bez postępowania sądowego jest działaniem, za które Waszyngton zawsze krytykował niedemokratyczne rządy, tymczasem taki los spotkał kilkudziesięciu przetrzymywanych w amerykańskiej bazie Guantanamo na Kubie, a wielu z nich było więzionych bez postawienia im zarzutów⁴³.

Kwestia osób zatrzymanych w związku z prowadzeniem światowej wojny z terroryzmem wzbudziła zresztą sporo kontrowersji natury etycznej i prawnej. W rezultacie amerykańskiej interwencji zbrojnej w Afganistanie i walk prowadzonych w tym kraju z talibami i członkami Al-Kaidy wielu z nich trafiło do niewoli. Niektórzy z zatrzymanych mogli dysponować informacjami na temat przyszłych ataków terrorystycznych, dlatego część z nich trafiła do wspomnianego prowizorycznego kompleksu więziennego na Kubie oraz do tajnych więzień rozsianych po

⁴⁰ L. Reydamas, J. Wouters, „*A la guerre comme a la guerre*”..., s. 23.

⁴¹ G. W. Bush, *Address to a Joint Session of Congress...* Początkowo wojna wypowiedziana terrorystom przez Stany Zjednoczone dotyczyła tylko Al-Kaidy, jednak z czasem w różnych regionach świata zaczęły powstawać nowe ugrupowania terrorystyczne uznane w tej wojnie za przeciwnika, takie jak Asz-Szabab w Somalii, Państwo Islamskie w Syrii i Iraku czy Boko Haram w Nigerii. Zob. F. A. Agwu, *Armed Drones and Globalization in the Asymmetric War on Terror. Challenges for the Law of Armed Conflict and Global Political Economy*, London 2018, s. 65–66.

⁴² Por. L. Reydamas, J. Wouters, „*A la guerre comme a la guerre*”..., s. 24.

⁴³ B. Hoffman, *How Has the Terrorism Threat Changed...*

całym świecie. Poza tym, skoro plan przeprowadzenia zamachu na USA przy użyciu cywilnych samolotów przygotowywały komórki Al-Kaidy w Europie i państwach innych regionów, działania podejmowane przez amerykańskie służby w celu schwytania podejrzanych dotyczyły nie tylko Afganistanu. Niekiedy wysiłki te obejmowały procedurę „wydawania w trybie nadzwyczajnym” (*extraordinary rendition*), polegającą na porywaniu jednostek w jednym państwie i przewożeniu ich, wbrew ich woli, do innych państw, w których byli przesłuchiwanymi, niejednokrotnie przy zastosowaniu wobec nich tortur⁴⁴. Tego rodzaju „procedury ekstradycyjne”, charakterystyczne dla GWOT, były realizowane na drodze nieformalnej, bez zawierania oficjalnych dwustronnych porozumień i z naruszeniem krajowych regulacji karnoprawnych⁴⁵.

Niektórzy spośród podejrzewanych o członkostwo w Al-Kaidzie znaleźli kryjówkę w państwach, które nie mogły bądź nie chciały ich ścigać (np. w Jemenie). Wobec tych osób administracja amerykańska zastosowała taktykę polegającą na atakowaniu ich pociskami raketowymi przenoszonymi przez bezzałogowe statki powietrzne. Taktyka ta, określana mianem *targeted killing*, w szerszym rozumieniu oznacza użycie śmiertelnej siły przypisywane podmiotowi prawa międzynarodowego działającemu w sposób zamierzony, rozmyślny i zaplanowany, mające na celu zabicie konkretnych, wybranych osób, które nie zostały pozbawione wolności przez podmiot używający tej siły⁴⁶. Do przeprowadzenia *targeted killing* można oczywiście wykorzystać różnorodne metody i środki (np. strzał snajpera, zastosowanie trucizny, wykorzystanie samochodu pułapki), niekoniecznie musi to być pojazd bezzałogowy⁴⁷, jednak eksterytorialne

⁴⁴ M. Evangelista, *Law, Ethics, and the War...*, s. 55.

⁴⁵ Szerzej – zob. np.: European Court of Human Rights Press Unit, *Factsheet – Secret detention sites*, March 2019, https://www.echr.coe.int/documents/fs_secret_detention_eng.pdf (dostęp: 21.09.2021); L. N. Sadat, *Extraordinary Rendition, Torture, and Other Nightmares from the War on Terror*, „George Washington Law Review” 2007, vol. 75, s. 1200–1248; D. Weissbrodt, A. Bergquist, *Extraordinary Rendition and the Torture Convention*, „Virginia Journal of International Law” 2006, vol. 46, s. 585–650.

⁴⁶ N. Melzer, *Targeted Killing in International Law*, Oxford 2008, s. 5.

⁴⁷ Tytułem przykładu, operację „Neptune Spear”, wymierzoną w przywódcę Al-Kaidy Osamę bin Ladena, przeprowadziła grupa 24 komandosów z elitarnej amerykańskiej jednostki specjalnej Navy SEALs. Zob. M. Marcinko, *Selektywna eliminacja*

ataki przy użyciu dronów to w pewnym sensie *differentia specifica* światowej wojny z terroryzmem. Tego rodzaju taktyką zaczęły się posługiwać zarówno Stany Zjednoczone, jak i inne państwa zwalczające terrorystów, np. Izrael, Wielka Brytania czy Rosja, i to nie tylko w związku z toczącym się konfliktem zbrojnym (np. w Afganistanie czy Iraku), lecz także poza „polem bitwy” lub gdy klasyfikacja prawna takich działań pozostawała kwestią dyskusyjną (np. w Pakistanie, na Filipinach, w Somalii, Syrii i Jemenie). Co gorsza, niektóre z tych ataków dronów były przeprowadzane na terytoriach państw, które w owym czasie nie były stronami żadnych konfliktów zbrojnych⁴⁸. Z perspektywy prawnej taktyka *targeted killing* jest zatem kontrowersyjna, a głosy na jej temat są podzielone – jedni uważają, że narusza ona powszechny zakaz zabójstw politycznych, inni twierdzą, że ofiarami są „wrodcy kombatancki” (*enemy combatants*), będący dozwolonym celem ataków. Biorąc pod uwagę etyczny punkt widzenia, niektórzy badacze wskazują nawet, że *targeted killing* jest moralnie lepszą metodą zwalczania omawianego zagrożenia niż angażowanie się w konflikt zbrojny, ponieważ ogranicza „skutki uboczne” działań zbrojnych wśród ludności cywilnej i pozwala uniknąć „wojny totalnej”⁴⁹.

Obie przytoczone wyżej cechy charakterystyczne GWOT, dotyczące postępowania ze ściganymi i schwytanymi terrorystami (lub osobami podejrzewanymi o członkostwo w organizacjach terrorystycznych), wywołały

Osamy bin Ladena w świetle prawa międzynarodowego, „Międzynarodowe Prawo Humanitarne” 2013, t. IV, s. 80–83.

⁴⁸ G. Gaggioli, *Remoteness and human rights law*, [w:] *Research Handbook on Remote Warfare*, ed. J. D. Ohlin, Cheltenham 2017, s. 171. Zob. także S. Casey-Maslen, *Pandora's box? Drone strikes under jus ad bellum, jus in bello, and international human rights law*, „International Review of the Red Cross” 2012, vol. 94, No. 886, s. 616; D. L. Perry, *Partly Cloudy. Ethics in War, Espionage, Covert Action, and Interrogation*, London 2016, s. 192.

⁴⁹ M. Evangelista, *Law, Ethics, and the War...*, s. 55–56. Nie mniej kontrowersyjna jest taktyka *signature strikes* polegająca na ataku (przeważnie przy użyciu bezzałogowych statków powietrznych) wymierzonym w grupę osób charakteryzujących się pewną określoną cechą, która łączy ich z działalnością zbrojną/terrorystyczną oponenta podmiotu stosującego *signature strike*, jednak tożsamość tych osób nie jest znana. Szerzej na temat tej taktyki – zob. K. Heller, „One Hell of a Killing Machine”: *Signature Strikes and International Law*, Melbourne Legal Studies Research Paper 2012, No. 634, s. 1–40. Zob. także D. L. Perry, *Partly Cloudy...*, s. 192–193.

pytania o status prawny tych osób oraz prawne standardy ich traktowania. W przypadku tych, którzy zostali schwytani podczas walk w Afganistanie, rozważano, czy należy przyznać im status jeńców wojennych wraz z przysługującymi z tego tytułu uprawnieniami wynikającymi z prawa humanitarnego. Wobec zatrzymanych w państwach niewojujących, np. na terenie Europy, ich status i traktowanie nie powinny być budzić wątpliwości. Żadne bowiem prawo nie zezwala uzbrojonym funkcjonariuszom, zwłaszcza obcych państw, na praktykę „wymuszonych zaginięć” – na przetrzymywanie ich przez czas nieokreślony, bez dostępu do adwokata i bez możliwości kontaktu z rodziną. Jeśli jednak takich podejrzanych określić mianem „nielegalnych wrogich kombatantów”, czy nie uczyniłoby to z nich legalnego celu ataków w wojnie z terroryzmem? Takie atakowanie osób oskarżanych o terroryzm – jako „nielegalnych kombatantów” – rodzi jednak kolejne pytania i wątpliwości prawne: po pierwsze, jaka jest wiarygodność i znaczenie danych wywiadowczych, które uzasadniają wystrzelenie pocisku raketowego będącego jednocześnie sędzią i katem, a po drugie, jak uzasadnić zagrożenie dla niewinnych osób cywilnych, które mogą uciepnieć wskutek takiego ataku⁵⁰.

Wspomniane wątpliwości i kontrowersje natury prawnej i etycznej spowodowały, że rządy państw „wolnych” od zagrożeń terrorystycznych, jak również organizacje rządowe i pozarządowe zajmujące się ochroną praw człowieka zaczęły kwestionować zasadność powoływania się na paradygmat prowadzenia działań zbrojnych w zwalczaniu terroryzmu, a w „wojnie” z tym zjawiskiem dostrzegły niebezpieczeństwo przekroczenia granic ochrony praw i wolności jednostki oraz ryzyko swoistej „nagorliwości” w tropieniu i karaniu terrorystów⁵¹. Nie oznacza to oczywiście,

⁵⁰ M. Evangelista, *Law, Ethics, and the War...*, s. 56. Szerzej na temat statusu oraz prawnomiędzynarodowych aspektów traktowania „nielegalnych kombatantów” – zob. np.: K. Dörmann, *The legal situation of „unlawful/unprivileged combatants”*, „International Review of the Red Cross” 2003, vol. 85, No. 849, s. 45–73; K. Watkin, *Warriors Without Rights? Combatants, Unprivileged Belligerents, and the Struggle Over Legitimacy*, HPCR Occasional Paper Series, Winter 2005, No. 2, s. 1–78.

⁵¹ Zob. np.: UN Committee against Torture, *Consideration of reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention*, 18 May 2006, UN Doc. CAT/C/USA/CO/2; Inter-American Commission on Human Rights, *Detainees in Guantánamo Base, Cuba; Request for Precautionary Measures*, 13 March 2002, <http://hrlibrary.umn.edu/cases/guantanamo-2003.html> (dostęp: 22.09.2021); International

że należy całkowicie zrezygnować z wykorzystania sił zbrojnych w walce z terroryzmem. W pewnych sytuacjach mogą być one bardziej efektywne niż formacje policyjne, a ich sprzęt i wyszkolenie mogą gwarantować powodzenie prowadzonej operacji. Tytułem przykładu, po opuszczeniu porwanego w październiku 1985 r. włoskiego liniowca Achille Lauro, na pokładzie którego zamordowano amerykańskiego obywatela Leona Klinghoffera, palestyńscy porywacze wsiedli do egipskiego boeinga 737 lecącego do Tunisu. Samolot został jednak przechwycony przez cztery amerykańskie myśliwce i zmuszony do wylądowania w bazie NATO na Sycylii, gdzie terroryści zostali zatrzymani przez amerykańskich komandosów z formacji Navy SEALs⁵². Natomiast po zamachach bombowych Al-Kaidy na ambasady USA w Kenii i Tanzanii w 1998 r. amerykańskie lotnictwo przeprowadziło zsynchronizowane naloty na obiekty położone w Afganistanie i Sudanie, będące obozami szkoleniowymi dla członków tej organizacji terrorystycznej⁵³. Znamienne jest jednak, że przed 11 września 2001 r. administracja amerykańska tropiła i ścigała terrorystów z wykorzystaniem przede wszystkim metod i środków z zakresu ochrony porządku publicznego (*law enforcement*⁵⁴), do siły zbrojnej odwoływała się jedynie sporadycznie. W celu schwytania terrorystów władze USA

Committee of the Red Cross, *Report on the Treatment by the Coalition Forces of Prisoners of War and Other Protected Persons by the Geneva Conventions in Iraq During Arrest, Internment and Interrogation*, February 2004, https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2004/icrc_report_iraq_feb2004.htm (dostęp: 22.09.2021); International Commission of Jurists, *The ICJ Declaration on Upholding Human Rights and the Rule of Law in Combating Terrorism*, Berlin, 28 August 2004.

⁵² F. A. Agwu, *Armed Drones and Globalization in the Asymmetric War on Terror...*, s. 48–49.

⁵³ *Ibidem*, s. 49. Inne państwa również wykorzystywały oddziały wojskowe do przeprowadzania operacji antyterrorystycznych. Przykładowo, w lipcu 1976 r. w celu uwolnienia zakładników z porwanego samolotu, przetrzymywanych na lotnisku w Entebbe, władze izraelskie wysłały komandosów z grupy specjalnej o nazwie Jednostka 269. Szerzej – zob. T. Białek, *Terroryzm – manipulacja strachem*, Warszawa 2005, s. 59–60.

⁵⁴ Angielski termin *law enforcement* w piśmiennictwie polskim bywa różnie tłumaczony, m.in. jako „egzekwowanie prawa”, „egzekwowanie porządku prawnego”, „ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego”, „ochrona ładu i porządku prawnego”, „ochrona porządku prawnego”. Każde z tych tłumaczeń zasadniczo

stosowały zatem przewidziane prawem sposoby infiltracji organizacji terrorystycznych, takie jak użycie informatorów ukrywających urządzenia podsłuchowe, by zdobywać w ten sposób dowody obciążające przestępców. W celu zaś skazania terrorysty amerykańskie sądy stosowały prawo krajowe z poszanowaniem wszystkich przewidzianych w nim gwarancji procesowych⁵⁵.

Najbardziej słusznym rozwiązaniem służącym skutecznej walce z terroryzmem wydaje się zatem znalezienie złotego środka – odpowiednie zbalansowanie działań militarnych z operacjami służb i formacji ochrony porządku publicznego, przy czym istotne znaczenie ma tu odpowiednia ocena sytuacji i zastosowanie takiego podejścia, które jest najbardziej adekwatne do zagrożenia i zaistniałych okoliczności. W większości przypadków działania podejmowane przeciwko ugrupowaniom terrorystycznym będą obejmować operacje wywiadowcze, zapobieganie finansowaniu terroryzmu i zwalczanie go, tradycyjną działalność organów ścigania i sądów (czyli śledztwa, aresztowania, procedury ekstradycyjne, procesy sądowe itp.) czy wreszcie szeroko rozumianą prewencję, jak zwalczanie różnorodnych przyczyn i źródeł terroryzmu. Jeśli zaś chodzi o użycie siły zbrojnej, analiza prawna i klasyfikacja rozmaitych sytuacji związanych z jej użyciem powinna być prowadzona *a casu ad casum* – każdy przypadek zorganizowanej przemocy zbrojnej musi być zbadany z perspektywy czasu, miejsca i faktycznych okoliczności i ostatecznie prawnie zakwalifikowany jako konflikt zbrojny lub sytuacja poniżej jego progu. Dotychczas niektóre z sytuacji w ramach „wojny z terroryzmem” uznano za międzynarodowy konflikt zbrojny, inne zostały uznane za konflikt niemiędzynarodowy, szereg zaś zamachów terrorystycznych na świecie i operacje antyterrorystyczne państw nie spełniły kryteriów jakiegokolwiek konfliktu zbrojnego⁵⁶. Walka z terroryzmem wymaga zastosowania

oddaje sens stosunkowo szerokiego pojęcia *law enforcement*, w niniejszym rozdziale autor zdecydował się jednak na zastosowanie terminu „ochrona porządku publicznego”.

⁵⁵ M. Evangelista, *Law, Ethics, and the War...*, s. 57.

⁵⁶ *International Humanitarian Law and the challenges of contemporary armed conflicts*, Report prepared by the International Committee of the Red Cross to the 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent (31IC/11/5.1.2), Geneva, October 2011, s. 10.

wielu różnorodnych metod i środków – śledczych, sądowych, prawnych, dyplomatycznych, finansowych, ekonomicznych, społecznych, edukacyjnych itd. – obejmujących całe spektrum aktywności, tak w czasie pokoju, jak podczas konfliktu zbrojnego, dlatego „wojnie z terroryzmem” należy przypisać wspomniany sens metaforyczny i nie utożsamiać jej wyłącznie z działaniami natury militarnej⁵⁷.

* * *

Ewolucja terroryzmu, zapoczątkowana przemianami, jakie nastąpiły po upadku systemu bipolarnego, w dniu 11 września 2001 r. ukazała bardziej bezwzględne i brutalne oraz nieprzewidywalne oblicze tego zagrożenia. Co gorsza, nie był to „ostatni szczebel” owej ewolucji – terroryzm stał się bardziej „samodzielny”, zarówno ze względu na niezależność od państwowych mocodawców i samofinansowanie, jak i dosłownie, bowiem grupy terrorystyczne zaczęły funkcjonować jako rozproszona sieć luźno powiązanych ze sobą komórek, a wielu współczesnych terrorystów to samotne wilki, bez żadnych powiązań z jakimkolwiek ugrupowaniem. Szybko też terroryzm odnalazł się w świecie nowoczesnych technologii, szczególnie zaś upodobał sobie cyberprzestrzeń, wykorzystał ją m.in. do szerzenia propagandy, pozyskiwania rekrutów, zdobywania funduszy i prowadzenia szkoleń. Ewolucja objęła również najbardziej agresywną formę terroryzmu, związaną z działalnością organizacji dżihadystycznych – misją członków Al-Kaidy stała się walka z niewiernymi (Amerykanami i ich sojusznikami) w celu „wyzwolenia meczetu Al-Aksa w Jerozolimie i Świętego Meczetu w Mekce i w celu wyparcia ich wojsk z ziemi islamskiej, by nie mogli już zagrażać muzułmanom”⁵⁸, natomiast Państwo Islamskie rzuciło wyzwanie całemu porządkowi polityczno-społecznemu istniejącemu na Bliskim Wschodzie (podważając przy tym

⁵⁷ Por. *International Humanitarian Law and the challenges of contemporary armed conflicts*, Report prepared by the International Committee of the Red Cross to the 30th International Conference of the Red Cross and Red Crescent (30IC/07/8.4), Geneva, October 2007, s. 10.

⁵⁸ Osama bin Laden, *Text of Fatwah Urging Jihad Against Americans*, „Al-Quds al-Arabi”, 23 February 1998, <http://www.mideastweb.org/osamabinladen1.htm> (dostęp: 22.09.2021, tłum. aut.).

porządek globalny), a jego potencjał terrorystyczny był tylko środkiem mającym prowadzić do celu, czyli stworzenia państwa teokratycznego – nowego kalifatu⁵⁹.

Czy odpowiedź militarna na tak ukształtowane zagrożenie jest zatem właściwym rozwiązaniem? Na tak postawione pytanie należałoby odpowiedzieć w sposób charakterystyczny dla prawników: to zależy. Niewątpliwie operacje zbrojne prowadzone przeciw Al-Kaidzie w Afganistanie albo wymierzone w Państwo Islamskie na terenie Syrii i Iraku okazały się skutecznym narzędziem służącym osłabieniu bądź nawet likwidacji komórek tych organizacji. Należy jednak podkreślić, że operacje te były realizowane podczas toczących się konfliktów zbrojnych, na obszarach tymi konfliktami dotkniętych, a wspomniane ugrupowania terrorystyczne traktowano jako niepaństwowe strony tych konfliktów – posługując się terminologią stosowaną w prawie humanitarnym, były to niepaństwowe zorganizowane grupy zbrojne. W takich sytuacjach dopuszczalne jest zatem prowadzenie działań zbrojnych wobec organizacji terrorystycznych, z zachowaniem obowiązujących wówczas regulacji z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego.

Bez względu zresztą na to, czy państwa walczą z terroryzmem przy pomocy organów ochrony porządku publicznego i wymiaru sprawiedliwości czy przy pomocy sił zbrojnych, angażując się w tę walkę, muszą pamiętać, że ich działania powinny być zawsze podejmowane w wyraźnie zakreślonej przestrzeni prawnej, z poszanowaniem standardów w dziedzinie praw człowieka i prawa humanitarnego. Istnieje bowiem spore ryzyko, iż podczas prowadzenia kampanii terrorystycznych, z wykorzystaniem środków wojskowych, policyjnych i wywiadowczych, państwa nie będą zważały na te prawa, czym zrażą do siebie nie tylko własnych obywateli, lecz również obywateli innych państw, co może m.in. ograniczyć możliwość podjęcia wspólnych, międzynarodowych działań wymierzonych przeciwko terroryzmowi. Stojąc przed dylematem, gdy na jednej szali leżą szybkość i skuteczność środków antyterrorystycznych stosowanych wobec sprawców zamachów, a na drugiej poszanowanie praw człowieka i zasady sprawiedliwego procesu, państwa nie zawsze wybierają prawo – zwłaszcza po 11 września ten balans normatywny uległ zachwianiu i wiele

⁵⁹ Por. K. Strachota, *Bliski Wschód...*, s. 13–14.

rządów wykazywało tendencje do podporządkowywania kwestii przestrzegania praw człowieka priorytetowi „wojny z terroryzmem”⁶⁰.

Z drugiej jednak strony, utrzymywanie, że praktyka państw dotycząca tej wojny zakwestionowała rozwój norm w zakresie ochrony praw człowieka, mija się z prawdą. Nie wszystkie państwa poszły tą samą drogą i nie wszystkie uznały, że bezpieczeństwo wewnętrzne pozwala na daleko idące ograniczenia w sferze praw i wolności jednostki. Część z nich dążyła do zachowania zasad konstytucyjnych i rządów prawa poprzez skupienie się bardziej na środkach karnoprawnych niż na walce zbrojnej⁶¹. Państwa dostrzegły również, jak istotną rolę w walce z terroryzmem spełnia prewencja. Im szerzej zakrojone działania zapobiegawcze, sięgające do źródeł terroryzmu, tym mniejsze prawdopodobieństwo, że siła zbrojna będzie pierwszą reakcją na to zjawisko. W istocie bowiem przyszłość terroryzmu zależy nie tyle od sprawności formacji policyjnych i wojskowych z nim walczących, ile od umiejętnego rozwiązywania konfliktów społecznych i politycznych, likwidowania źródeł wspierających i finansujących terroryzm, podejmowania dalszych wysiłków w celu ograniczenia proliferacji broni lekkiej i strzeleckiej oraz broni masowego rażenia i wreszcie od przestrzegania obowiązujących norm prawa międzynarodowego. W przeciwnym wypadku problem terroryzmu będzie systematycznie odżywał, a sam terroryzm wciąż ewoluował i niósł coraz poważniejsze zagrożenia.

⁶⁰ M. J. Peterson, *Using the General Assembly, [w:] Terrorism and the UN. Before and After September 11*, eds. J. Boulden, T. G. Weiss, Bloomington 2004, s. 182.

⁶¹ Por. M. Evangelista, *Law, Ethics, and the War...*, s. 161.

Część I

**Odpowiedź na wyzwania
dotyczące współczesnych form
i przejawów działalności terrorystycznej –
wymiar prawnomiędzynarodowy**

September 11, 2001 and the attacks in Norway in 2011 – an analysis of the ideologies underlying the attacks, State reactions and their influence on the shaping of international law

1. Introduction

The aim of this paper is to show that all extremism can be dangerous and that all extreme movements should be of public concern. However, when far-reaching fundamentalism is mentioned in the public debate, it is mainly in the context of Islamic extremism and the attack on the World Trade Centre.

The tragedy of September 11, 2001 has been shaping countries' foreign policies to date. It influenced almost every area of social life, triggered the military operation in Afghanistan and the invasion of Iraq, and as one of the most significant events in the 21st century, echoed in international and domestic legal orders. International law has faced many essential questions, including how to ensure security. The focus was primarily on combating terrorism based on Islamic extremism. *Jihad* has become a word that is starting to form fear. It has begun to be used as a mental shortcut for terrorist threat. This focus on Islamic extremism led to the development and maturation of other fundamentalisms that began to turn into extremism.

The attacks that took place in Norway, 10 years after September 11, showed, however, that the danger may come not only from outside.

In recent years, far-right movements are gaining more and more popularity, particularly among young people¹.

2. Terminology

According to the Britannica dictionary, fundamentalism is “a type of conservative religious movement characterized by the advocacy of strict conformity to sacred texts”². Andrzej Szahaj claims that “fundamentalism is a set of value beliefs, one of which is a consequence of the other, and the whole creates a structure that is difficult to question, exceptionally resistant to any critical argumentation”³. On the other hand, Á gnes Heller emphasizes that “fundamentalism is a reaction to the enlightenment process and the idea of progress, and to the sense of loss of identity, security and confidence by traditional communities”⁴.

All fundamentalists have in common the ability to adapt their messages to the current times⁵. It is worth noting that fundamentalism not always leads to violence. Not every fundamentalist is a terrorist or criminal. Nevertheless, fundamentalistic and extremist ideology may pose a threat of terrorism.

1 See: P. Nilan, *Young People and the Far Right*, Singapore 2021.

2 H. Munson, *Fundamentalism*, <http://www.britannica.com/topic/fundamentalism> (accessed: 15.12.2021).

3 “Fundamentalizm jest zespołem przekonań wartościujących, z których jedno jest następstwem drugiego, a całość tworzy pewną trudną do zakwestionowania konstrukcję, wyjątkowo odporną na jakąkolwiek krytyczną argumentację”. A. Szahaj, *Jednostka czy wspólnota?, Spór liberałów z komunitarystami a “sprawa polska”*, Warszawa 2000, pp. 203–204 (Author’s own translation), [following:] J. Depo, J. Piwowarski, P. Pajorski, *Fundamentalizm islamski a terroryzm w XXI wieku*, Kraków 2015, p. 61–62.

4 “Fundamentalizm jest reakcją na proces oświecenia i ideę postępu oraz na poczucie utraty tożsamości, bezpieczeństwa i pewności przez tradycyjne wspólnoty”. Á. Heller, *Nowoczesność i terror czyli 11 września 2001*, trans. A. Lipszyc, “Przegląd Polityczny” 2005, No. 69, pp. 68–75 (Author’s own translation), [following:] J. Depo, J. Piwowarski, P. Pajorski, *Fundamentalizm islamski...*, p. 62.

5 R. S. Appleby, M. E. Marty, *Fundamentalism*, “Foreign Policy” 2002, No. 128, p. 16.

3. Muslim fundamentalism

The concept of Muslim fundamentalism appeared at the end of the 1960s. Among others, an important role in the formation of Muslim fundamentalism was played by the founder of the first school of Islamic law – Ahmad Ibn Hanbal, theologian and lawyer Taki ad-Din Ibn Tajmijja and the orthodox religious and social reformer Muhammad Ibn al-Wahhab⁶. Muslim fundamentalism has been developing particularly strongly since 1970s with the increasing importance of fundamentalistic doctrine during the Islamic Revolution in Iran. The events that unfolded then marked the beginning of a new phase of militant and radical Islamism⁷. The failed Soviet invasion of Afghanistan also contributed to the rise of Muslim fundamentalism. All these events exposed the weakness of the Muslim world towards Western civilization⁸ and, as it were, produced an intensified defensive reaction.

The political sense of the struggle and the Islamic revival movement manifested itself through referring to the elementary values of Islam, a return to the pure forms of the sources of faith, pride of the past achievements of the Muslim world and the replacement of Western cultural values and political institutions through their own⁹.

Referring to Muslim fundamentalism, there is a discussion in terminology. “Islamism”, “radical Islam” or “Islamic extremism” are interchangeably used in discussions. Every fundamentalism can be a source of threats due to the assumption of returning to the roots and following the laws that were in force when the doctrine was born. Reading religious texts without considering the realities of the epoch, that are, the current political situation, international relations, as well as civilization achievements, can significantly obscure the picture of the actual intentions of a doctrine. This can be compared to what it is for Christians to read the Old Testament without knowing the New Covenant, and for Jews it is to read the Torah without rabbinical commentary. Of course, it is possible to understand these religions in this way, and societies based on such assumptions do

⁶ J. Depo, J. Piwowarski, P. Pajorski, *Fundamentalizm islamski...*, Kraków 2015, p. 62.

⁷ A. S. Sidagmed, A. Ehteshami, *Islamic Fundamentalism*, New York–London 1996, p. 250.

⁸ J. Depo, J. Piwowarski, P. Pajorski, *Fundamentalizm islamski...*, p. 63.

⁹ *Ibidem*, pp. 63–64.

exist (e.g. only recognizing the Old Testament – Judaism or basing faith only on reading the Torah – Beta Israel). However, the degree to which they differ leads to the distinction of a particular religious minority or even constitutes an entirely different religion. For similar reasons, we should speak of Islam in the plural and not of Islam as a monolith. Therefore, it is an unjustified simplification to talk about the whole of Muslims while only referring to the most radical members.

In the cultural diversity of Islam, in its modern fundamentalism, three main currents are distinguished: traditional (moderate) – salafism, revolutionary (extreme) – jihadism and conservative – wahhabism¹⁰. The problem of jihad is much more complicated than reducing it “only” to the question of holy war. Muslim scholars distinguish two types of jihad: lesser and greater¹¹. Lesser jihad usually comes with the Arabic term *qital* and means “armed struggle for Islam”¹². The greater one means making efforts to achieve a given goal¹³. In the first years of Islam, jihad mainly boiled down to understanding it in the sense of greater jihad, that is, working for Islam, helping the needy and persuading those who did not believe in the revelation of Muhammad in a peaceful manner. There are indeed many passages in the Qur’an that call for violence to promote or defend religion. However, jihad cannot be equated with a military strike. The Prophet outlined a general idea of what jihad is. Thereafter, Muslim lawyers clarified it. Unfortunately, the public’s translation of the word *jihad* has been obliterated by media coverage.

4. September 11 and its consequences

The events of September 11, 2001 cause a change not only in American politics. George W. Bush outlined the goal of cracking down on terrorism.

¹⁰ *Ibidem*, p. 65.

¹¹ Cf. D. Cook, *Understanding Jihad*, Berkeley–Los Angeles 2005, p. 32.

¹² K. Kościelniak, *Dżihad. Święta wojna w islamie. Związek religii z państwem, islam a demokracja, chrześcijaństwo w krajach muzułmańskich*, Kraków 2002, p. 22.

¹³ R. Rabil, *Contextualizing Jihad and Takfir in the Sunni Conceptual Framework*, 31.08.2018, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/contextualizing-jihad-and-takfir-sunni-conceptual-framework> (accessed: 15.12.2021).

In his opinion, one cannot remain neutral to this, so he appealed to the leaders of states for support¹⁴. As a result, in September 2002 the so-called Bush Strategy (National Security Strategy) was published. The following postulates were invoked in it:

1. Striking a unipolar world with American leadership – what may be perceived as a very dangerous element. Because the American presence and interference in the Middle East often led to more destabilization than improvement of the situation.
2. A willingness to overthrow regimes that threaten global security – in the countries supporting terrorism, George W. Bush saw a “hotbed of evil” that “needed to be destroyed”.
3. The coalition of the willing – this postulate was extremely important because the United Nations could oppose the strategy of anticipatory action, so the United States wanted the support of its policy supporters anyway.
4. The growing importance of preventive warfare – this postulate contradicts the fundamental provisions of the Charter of the United Nations¹⁵.

After September 11, national security, in the context of the fight against terrorism, became priority issue in American politics. G. W. Bush was aware that his presidency would be judged through the fight against terrorism. He was going to lead the West to war. Almost immediately some started to estimate that it was the wrong decision. It is worth noting that war should not be declared on something vague. And the enemy in this case was a phenomenon with many perpetrators. There have been discussions as to whether it was a good solution to the problem of global terrorism. The invasion of Iraq was supposed to limit the phenomenon of terrorism, but it led to its escalation.

The events of September 11, however, changed a lot also outside the United States. The fear of terrorism that arose then was unstoppable and, in time, has partially turned to anger. As a result, there has been a radical change in the approach to the problem of acts of unlawful interference

¹⁴ Ł. Jureńczyk, *Bushowska wizja wojny z terroryzmem*, “Świat Idei i Polityki” 2009, t. 9, p. 180.

¹⁵ *The National Security Strategy of The United States of America*, September 2002, www.history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2002.pdf?ver=0yVN99a-EnrAWijAc_O5eiQ%3d%3d (accessed: 15.12.2021).

with a terrorist motive. It is also noticeable in national jurisdictions. For example, in the article 122a of the Polish Aviation Law of July 3, 2002 there was written:

If it is required for reasons of state security and the defense command authority airborne, in particular taking into account information provided by service providers air traffic, finds that a civil aircraft is being used for illegal activities, and in particular as a means of an air terrorist attack, this ship may be destroyed on principles set out in the provisions of the Act of October 12, 1990 on the protection of the state border¹⁶.

Ultimately, the article was deemed unconstitutional as the legal measure of shooting down the airplane would target not only terrorists on board but also the non-aggressors – passengers and staff. And this would be detrimental to their dignity. The innocent passengers of the airplane would be reduced solely to the role of means to the goal of carrying out a rescue operation. The Polish Constitutional Tribunal emphasized¹⁷ that their lives could not be treated as a subject, even if the action were to prevent further and hypothetically significant losses and serve to protect other values – such as state security¹⁸.

In the judgment, Polish Constitutional Tribunal rightly noticed that the qualitative difference between the new terrorist threats is due to the facts that:

¹⁶ “Jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa i organ dowodzenia obroną powietrzną, uwzględniając w szczególności informacje przekazane przez instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego, stwierdzi, że cywilny statek powietrzny jest użyty do działań sprzecznych z prawem, a w szczególności jako środek ataku terrorystycznego z powietrza, statek ten może być zniszczony na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. 2005, Nr 226, poz. 1944)”. Judgement of the Constitutional Tribunal of 30 September 2008, K 44/07, OTK ZU 7A/2008, item 126 (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 września 2008 r., K 44/07, OTK ZU 126/7/A/2008, Author’s own translation).

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ K. Jesiołowski, *Kantowskie pojęcie godności a współczesne prawodawstwo*, “Societas et Ius” 2017, nr 6, pp. 105–106.

- 1) new terrorist threats constitute a depersonalized phenomenon;
- 2) it is not a regional phenomenon, but a global one;
- 3) the target of attacks by terrorist organization is usually not a specific state or nation.

Therefore, in this situation, the state must counteract not a specific and present threat but also a potential and unknown one. For the first time, the direct goal of terrorists was not to destroy the aircraft, but to use them as “flying bombs”¹⁹.

There are voices that a “new islamophobia” was born after September 11. However, it should be pointed out that its increase is due less to terrorist attacks than to responses to them – it is not what the Muslims did, but what was done to them²⁰. A “new islamophobia” also laid the groundwork for the development of the far-right movement, which is now growing in strength and is a serious threat.

5. Far-right politics

As Cas Mudde rightly points out, “interest in right-wing parties happens in waves”²¹. Most researchers support using the term “right-wing extremism”, but no single, commonly accepted definition exists. The issues related to far-right politics terminology are complicated partly because they are used not only for scientific, but also for political purposes. It must be admitted that the term “right-wing extremism” primarily describes ideology in one form or another, and the explanation of the concept of ideology is another subject of consideration²². Sometimes right-wing extremism is defined only through the prism of one feature – “progress-hostile forces”. It should be pointed out, however, that in that case this term would coincide with the meaning of the term “progress hostility”. Moreover, it would falsely represent that these movements serve a single

¹⁹ Judgement of the Constitutional Tribunal of 30 September 2008...

²⁰ J. Sparrow, *The Panic in Europe: Islamophobia and the Right*, [in:] *On Utøya. Anders Breivik, Right Terror, Racism and Europe*, eds. E. Humphrys, G. Rundle, T. Tietze, Elguta Press 2014, p. 27.

²¹ C. Mudde, *The ideology of the extreme right*, Manchester–New York 2000, p. 5.

²² *Ibidem*, p. 10.

cause, overlooking much more important features. U. Backes and E. Jesse define right-wing extremism as “a collective term for anti-democratic dispositions and attempts, that are traditionally positions at the extreme ‘right’ of the left-right specter”. In contrast, according to Roy C. Macridis, it is an “ideology [that] revolves around the same old staples: racism, xenophobia, and nationalism”²³.

6. Attacks in Norway

While newsrooms around the world were preparing for the 10th anniversary issue of September 11, they faced the challenge of dealing with reports of attack caused by Anders Breivik. Many commentators demoted the political context, arguing that the perpetrator acted as a madman and therefore he should not be perceived as a part of western civilization. The distinction between “your terrorists” and “our lone wolves” took hold very quickly after the attacks in Norway²⁴. This deepened the stereotypical approach: some attacks can be attributed to a broader social context and others not – for no good reason.

Before Anders Breivik made the attacks in Norway on July 22, 2011, he published his manifesto under the pseudonym “Andrew Brewick”. His paper was 1,500 pages long and was entitled: *2083: The European Declaration of Independence*. In his manifesto he presents his ideology in detail, describing “guidelines” for other far-right terrorists in bomb production or training. He claims to be a member of a secret group of new “crusaders” whose aim is to “free the indigenous peoples of Europe and to fight against the ongoing European Jihad”²⁵. Talking about A. Breivik through the prism of his “madness” means to ignore the dangers of his ideology.

²³ R. C. Macridis, *Contemporary Political Ideologies. Movements and Regimes*, Glenview 1989, p. 474.

²⁴ E. Humphrys, *Your terrorists, our ‘Lone Wolves’: Utøya in the shadow of 9/11*, [in:] *On Utøya. Anders Breivik, Right Terror, Racism and Europe*, eds. E. Humphrys, G. Rundle, T. Tietze, London 2011, p. 71.

²⁵ A. Kudnani, *The Anti-Islamist: Anders Behring Breivik’s Manifesto*, <http://www.icct.nl/publication/the-anti-islamist-anders-behring-breiviks-manifesto> (accessed: 15.12.2021).

His case shows that the new “anti-Islamist” far-right is as dangerous as other forms of terrorism and neo-Nazism. A. Breivik believes that multiculturalism has weakened national identity and fosters Islamist extremism. What seems particularly disturbing is what he said during his trial that his opinion is shared by “the three most powerful politicians in Europe”²⁶.

In the case of the attacks in Norway, it seems legitimate to refer to them as “hate crimes”. The concept of hate crime was first used by law enforcement officials in the United States in the context of the events that took place in 1980, which were directed against African Americans, Jews and Asians. At that time, the Federal Bureau of Investigation defines this concept, assuming that these are particular crimes in which the perpetrator’s motive is the individual characteristics of the victim, such as, for example, religiosity, national and ethnic origin. In this type of crime its element is that the perpetrator includes the features of other crimes, such as murder or injuring the victim’s body, for instance due to appearance, different nationality or religion²⁷.

In the case of A. Breivik, media messages have emphasized the individual person in action. It was decided by the media to pathologize to him in reports and distinguish his act from personal political views. In this way, it was possible to separate actions from “cultural racism”. His attacks were treated as the work of a madman and separated from the aggression of far-right commentators, talking about global war between the West and Muslims²⁸.

7. International Law

Originally, primary subjects of international law were states. However, it had to be transformed into a law that also covers other entities. When it comes to terrorism and extremism however, international law shows a uniform approach to human rights.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ A. Świerczewska-Gąsiorowska, *Prawne aspekty przestępstw z nienawiści*, [in:] *Współczesne ekstremizmy. Geneza, przejawy, przeciwdziałanie*, red. P. Lubiewski, W. Pływaczewski, Olsztyn 2014, p. 60.

²⁸ E. Humphrys, *Your terrorists, our ‘Lone Wolves’...*, p. 71.

Dealing with the issue of Muslim radicalism is a very difficult challenge for international law. This is undoubtedly a very delicate matter, because the issues of human rights, discrimination, prejudice and violation of religious freedom are raised:

Muslim fundamentalist movements pose major challenges to international law. Yet, the field of international law has failed to offer a significant response. Seeking to provide simple counter-narratives to the admittedly problematic narratives of some governments in the context of the “war on terror” international lawyers have often omitted discussion of Muslim fundamentalism altogether²⁹.

In the national acts, the international community has launched mechanisms aimed at combating all acts of discrimination based on the belonging to a group of people, considering such features of these social groups as: religion, nationality or race. Polish legislation includes mechanisms protecting against hate crimes in the Constitution of the Republic of Poland (in articles: 13, 30, 32 and 35)³⁰.

Andorra included an article in its Criminal Code in which the criminal sanction is imposed in the form of imprisonment for any act of discrimination that constitutes harassment or violation of a person’s dignity on the basis of origin, religion or race³¹.

France has codified non-discrimination rule in its Penal Code in the article 225, where:

Discrimination comprises, any distinction applied between natural persons by reason of their origin, sex, family situation, physical appearance or patronymic, state of health, handicap, genetic characteristics, sexual morals or orientation, age, political opinions, union activities, or their membership or

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).

³¹ A. Świerczewska-Gąsiorowska, *Prawne aspekty przestępstw z nienawiści...*, p. 61.

non-membership, true or supposed, of a given ethnic group, nation, race or religion³².

In the Sentencing Act 2020 which is an act of the Parliament of the United Kingdom „racial hostility, religious hostility, hostility related to disability, hostility related to sexual orientation, or hostility related to transgender identity” is considering an aggravating circumstance at sentencing³³.

Hate crime laws have a long history in the United States. The Civil Rights Act of 1871 were passed after the American Civil War. Currently 18 U.S.C.A. § 249 recognizes “Hate crime acts” on the base of race, color, religion, or national origin, gender, sexual orientation, gender identity, or disability³⁴.

In Canada, in the Criminal Code in section 318 where the hate crimes have been described: “identifiable group means any section of the public distinguished by colour, race, religion, national or ethnic origin, age, sex, sexual orientation, gender identity or expression, or mental or physical disability”³⁵.

In the Swedish Criminal Code:

A person who, in a statement or other communication that is disseminated, threatens or expresses contempt for a population group by allusion to race, colour, national or ethnic origin, religious belief, sexual orientation or transgender identity or expression is guilty of agitation against a population group and is sentenced to imprisonment for at most two years or, if the offence is minor, to a fine³⁶.

³² French Penal Code, http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/french_penal_code_33.pdf (accessed: 15.10.2022).

³³ HM Government, UK Public General Acts, Sentencing Act 2020, section 66, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/17/section/66> (accessed: 15.10.2022).

³⁴ Hate crime acts, 18 U.S. Code § 249, <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/249> (accessed: 15.10.2022).

³⁵ Canadian Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, <http://www.laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-46/page-42.html#h-121176> (accessed: 15.10.2022).

³⁶ The Criminal Code of Sweden, chapter 16, section 8, [following:] L.-L. Christians, 2011 *Expert workshop on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred*, vol. 4: *Annex – European Legislations*, <https://www.ohchr.org/sites/default/>

Whereas in the Finnish Criminal Code: “Commission of the offence for a motive based on race, skin colour, birth status, national or ethnic origin, religion or belief, sexual orientation or disability or another corresponding grounds”³⁷ was considered an aggravating circumstance at sentencing.

The community are not immune to the threat to democracy posed by the political movements of xenophobic and extremist background. This phenomenon is universal. It occurs regardless of the political, historical, and cultural context. Radicalization of political attitudes is one of the most important threats to the European security area³⁸.

8. Conclusions

Most Western societies have begun to notice that danger can only come from “outside”, completely ignoring the fact that all extremism can be dangerous. It seems that the far-right movements only began to be perceived as a threat after the attacks in Norway in 2011. Before that, since September 2001, the Western world saw only Islamic extremism in this way. Pride and rage fueling the far-right movements grow in strength. It is very difficult to maintain “homeostasis” by legislation, because the values of security, freedom of speech and prohibition of discrimination are constantly being weighed. Military actions resulting from misunderstanding of the nature of fundamentalism in all its manifestations, can only lead to the popularization of fundamentalist ideology and the weakening of civil liberties.

files/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Vienna/LouisLeonChristiansVol4.pdf (accessed: 15.10.2022), p. 260.

³⁷ *The Criminal Code of Finland*, chapter 5, section 5, http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1889/en18890039_20150766.pdf (accessed: 15.10.2022).

³⁸ S. Bobiński, *Między demokracją a radykalizacją. Europejski ekstremizm polityczny – wybrane zagadnienia*, [in:] *Współczesne ekstremizmy. Geneza, przejawy, przeciwdziałanie*, red. P. Lubiewski, W. Pływaczewski, Olsztyn 2014, p. 21.

„Wojna z terroryzmem” jako fenomen militarny – analiza wybranych zagadnień

1. Wprowadzenie

Przez szereg dziesięcioleci XX wieku zdarzenia będące aktami o charakterze terrorystycznym leżały głównie w spektrum zainteresowania krajowych systemów prawa karnego oraz traktatowej (bilateralnej i multilateralnej) współpracy międzynarodowej¹. Po tragicznych wydarzeniach z 11 września 2001 r. społeczność międzynarodowa zaczęła jednak postrzegać materię walki z terroryzmem w kategoriach prowadzenia walki zbrojnej². Nastąpiła zatem swoista zmiana w rozumieniu koncepcji globalnego bezpieczeństwa i w odpowiedzi na transnarodowe zagrożenia. Terroryzm został bowiem uznany za niezwykle groźne zjawisko z ogromnym potencjałem do adaptacji. Dlatego też z dużym prawdopodobieństwem proces zacierania granic pomiędzy zwalczaniem terroryzmu a prowadzeniem konfliktów zbrojnych będzie postępował³. Argumenty te uzasadniają zaś pojmowanie tzw. wojny

1 Z racji przesłanek zastosowania zakres oddziaływania międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych jest ograniczony wyłącznie do płaszczyzny konfliktów zbrojnych. Zob. R. Krupa, *Terroryzm a międzynarodowe prawo humanitarne*, „Studia Politologiczne” 2009, nr 13, s. 216–217.

2 T. R. Aleksandrowicz, *Zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa ze strony terroryzmu międzynarodowego*, „Krytyka Prawa” 2010, t. 2, nr 1, s. 57.

3 Według Jarosława J. Piątka „Granica między terroryzmem i wojną wciąż będzie się zacierać. Wzrost konfliktów i napięć (...) sprawił, że terroryzm zaczął przybierać nowe formy i stał się sposobem na rozwiązanie zaistniałych problemów na skalę

z terroryzmem jako wieloaspektowego fenomenu militarnego. Fenomen ten można łączyć z określonymi – i mimo upływu 20 lat od zamachów z 11 września wciąż istotnymi – zagadnieniami związanymi z użyciem siły militarnej, mianowicie: 1) prawem do samoobrony, 2) bezpośrednim udziałem w działaniach zbrojnych.

Powołanie się na prawo do samoobrony w odpowiedzi na atak terrorystyczny może wydawać się kontrowersyjnym posunięciem. Twórcy Karty Narodów Zjednoczonych zapewne nie przewidywali, że jej art. 51⁴, traktujący o wspomnianym prawie, może zostać przywołany w kontekście działań wymierzonych w ugrupowania terrorystyczne. Taką jednak decyzję podjęły Stany Zjednoczone po tragicznych zamachach z 11 września. Co więcej, za swoistą akceptację tej decyzji uznać można powołanie się przez Sojusz Północnoatlantycki na art. 5 traktatu waszyngtońskiego z 1949 r. Zgodnie z zapisem artykułu „zbrojna napaść” na jedno z państw członkowskich Sojuszu oznacza napaść wymierzoną przeciwko nim wszystkim⁵. Uruchomienie mechanizmów służących realizacji prawa do

globalną”. Zob. J. J. Piątek, *Długa wojna z terroryzmem*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2007, t. 2, s. 51.

⁴ Zgodnie z art. 51 Karty NZ „Nic w niniejszej Karcie nie może uchybiać niepozbawalnemu prawu do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej w przypadku napaści zbrojnej na któregokolwiek członka Narodów Zjednoczonych, zanim Rada Bezpieczeństwa nie podejmie niezbędnych zarządzeń w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Środki podjęte przez członków w wykonaniu tego prawa do samoobrony będą natychmiast podane do wiadomości Radzie Bezpieczeństwa (...)”. Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, San Francisco, 26 czerwca 1945 r. (Dz.U. 1947 Nr 23, poz. 90 z późn. zm.).

⁵ Zgodnie z art. 5 traktatu „Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonywania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie, jak i w porozumieniu z innymi Stronami, działania, jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego”. Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz.U. 2000 Nr 87, poz. 970).

samoobrony prowadzi z kolei do zaangażowania w operacje wojskowe, regulowane międzynarodowym prawem humanitarnym konfliktów zbrojnych (MPHKZ). Jest to istotny dział prawa międzynarodowego, dotyczy zasad i reguł prowadzenia działań zbrojnych w konfliktach międzynarodowych i niemiędzynarodowych. Niewątpliwie wyraźnymi cechami tego prawa są jego konwencjonalizm oraz zwyczajowość⁶, zaś jego normy zawarte zostały zarówno w umowach międzynarodowych, jak i prawie zwyczajowym⁷. Pod wpływem bieżących wyzwań epoki, wynikających między innymi ze zjawiska współczesnego terroryzmu, MPHKKZ podlega obecnie silnym tendencjom rozwojowym⁸. Fenomen terroryzmu jest bowiem zjawiskiem szczególnym i dynamicznym, a poza elementami polityki i propagandy wykazuje on cechy przypisywane działaniom wojennym⁹ – w rezultacie szereg aspektów walki z terroryzmem (jak choćby status terrorysty) oceniać można z perspektywy MPHKKZ. Co więcej, proces rozwoju terroryzmu okazuje się trudnym do powstrzymania¹⁰, zatem dalsze oddziaływanie tego zjawiska na konflikty zbrojne wydaje się nieuniknione.

2. Terroryzm a prawo do samoobrony

Zamachy z 11 września 2001 r. zmieniły paradygmat globalnego bezpieczeństwa. Po wspomnianych atakach akty terrorystyczne bywały bowiem

6 N. Zito, *Światowa walka z terroryzmem a ochrona praw człowieka*, [w:] *Polityka medialna instytucji państwowych w obszarze zagrożeń terrorystycznych*, red. B. Perkowska, Warszawa 2009, s. 90.

7 M. Marcinko, *Główne założenia międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych*, [w:] *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, red. Z. Falkowski, M. Marcinko, Warszawa 2014, s. 23–24.

8 M. Lech, *Ochrona prawna społeczności międzynarodowej wobec zagrożenia terroryzmem. Studium międzynarodowego prawa antyterrorystycznego*, Gdańsk 2014, <https://sip.lex.pl> (dostęp: 12.06.2023), rozdz. 5, podrozdz. 1.

9 M. Marcinko, *Problematyka terroryzmu we współczesnym prawie międzynarodowym*, 27.05.2004, <http://psz.pl/124-polityka/marcin-marcinko-problematyka-terroryzmu-we-wspolczesnym-prawie-miedzynarodowym> (dostęp: 5.02.2021).

10 Zob. M. Gabriel-Węglowski, *Działania antyterrorystyczne. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 15–16.

niejednokrotnie klasyfikowane w kategoriach napaści zbrojnych. Dotychczasowe motywy interwencji zbrojnych zostały w dużej mierze zastąpione doraźnymi argumentami. Wyraźniej zarysował się także problem braku uniwersalnej definicji terroryzmu na forum społeczności międzynarodowej¹¹. Poszczególne konwencje koncentrowały się bowiem na szczegółowym opisanu konkretnych przejawów terroryzmu, z którymi walczyły¹². Ostatecznie próbę ogólnego wyjaśnienia pojęcia „akt terrorystyczny” podjęła Rada Bezpieczeństwa ONZ (RB ONZ) w rezolucjach nr 1540¹³ i 1566¹⁴ z 2004 r. W uchwałach tych RB ONZ nie tylko zdecydowała się na bardzo szerokie zdefiniowanie wspomnianego terminu, lecz także wyraźnie zaznaczyła jego związek z podmiotami niepaństwowymi¹⁵.

Jedną z najważniejszych zmian, jakie zaszły w prawie międzynarodowym po zamachach z 11 września, było jednak przewartościowanie ujętego w art. 51 Karty NZ prawa państw do samoobrony. Uznano bowiem, iż interpretacja tego prawa powinna zmierzać w kierunku akceptacji użycia siły w odpowiedzi na poważne akty terrorystyczne. W przełomowych rezolucjach nr 1368¹⁶ oraz 1373¹⁷ z 2001 r. RB ONZ potwierdziła prawo do indywidualnej i zbiorowej samoobrony oraz podkreśliła potrzebę szerokiego

11 Zob. K. Wiak, *Terrorism and criminal law*, eng. transl. K. Szluga, Lublin 2012, s. 23–29.

12 W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 727.

13 UN Security Council Resolution 1540 of 2004, S/RES/1540 (2004), 28 April 2004.

14 UN Security Council Resolution 1566 of 2004, S/RES/1566 (2004), 8 October 2004.

15 Według Michała Kowalskiego definicję aktu terrorystycznego należy tłumaczyć następująco: „(...) na akt terrorystyczny składają się czyny zabronione, obejmujące także te nakierowane przeciwko ludności cywilnej, popełnione z zamiarem pozbawienia życia lub spowodowania ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, lub wzięcia zakładników, w celu sterroryzowania społeczeństwa, grupy osób, lub określonych osób, zastraszenia ludności, lub wymuszenia na rządzie lub organizacji międzynarodowej podjęcia określonych działań lub ich zaniechania, które stanowią przestępstwa w zakresie i w rozumieniu konwencji międzynarodowych i protokołów dotyczących terroryzmu”. Zob. M. Kowalski, *Prawo do samoobrony jako środek zwalczania terroryzmu międzynarodowego*, Warszawa 2013, s. 37, 115.

16 UN Security Council Resolution 1368 of 2001, S/RES/1368 (2001), 12 September 2001.

17 UN Security Council Resolution 1373 of 2001, S/RES/1373 (2001), 28 September 2001.

zwalczania aktów terrorystycznych jako zagrożeń dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa¹⁸. Stanowisko to posłużyło także za uzasadnienie dla występującego w doktrynie poglądu, iż organizacja terrorystyczna może stanowić zarówno samoistne źródło napaści zbrojnej, jak i cel odpowiadzi zbrojnej państwa¹⁹. Co więcej, jak zauważa Marcin Marcinko,

wydarzenia z 11 września 2001 r. udowodniły, że organizacja terrorystyczna, która nie jest kontrolowana przez żadne państwo, może spowodować śmierć i zniszczenie w skali porównywalnej do efektów operacji militarnej przeprowadzonej przez regularne siły państwowe. Byłoby więc niezwykłym formalizmem utrzymywanie, iż prawo do podjęcia działań zbrojnych w ramach samoobrony dozwolone jest tylko w przypadku agresji zbrojnej dokonanej przez państwo²⁰.

Mając powyższe na względzie, koniecznym jest jednak podkreślenie, iż podjęcie owych działań powinno być uzasadnione skalą naruszenia oraz stopniem zagrożenia bezpieczeństwa państwa w konkretnej sytuacji²¹.

Fundamentalnym wymogiem prawa do samoobrony w perspektywie zwalczania terroryzmu jest zakwalifikowanie danego aktu terrorystycznego do kategorii napaści zbrojnej. Niewątpliwie należy zgodzić się tutaj z Michałem Kowalskim, iż: „(...) szerokie definiowanie aktu terrorystycznego [w rezolucjach – przyp. aut.] powoduje, że oczywiste jest, iż nie każdy akt terrorystyczny może być kwalifikowany jako napad zbrojny”²². Powstaje więc istotne pytanie o intensywność, jaką musi cechować się zagrożenie, aby mogło być ono tak scharakteryzowane. Odpowiedź nie jest oczywista. W prawie międzynarodowym brak jest bowiem wiążącej definicji napaści zbrojnej, która wskazywałaby odpowiednie kryteria kwalifikacyjne. Zdaniem Jerzego Kranza „Praktyka międzynarodowa oraz orzecznictwo MTS [Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości – przyp. aut.] dowodzą

18 W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne...*, s. 731.

19 M. Kowalski, *Prawo do samoobrony...*, s. 114.

20 M. Marcinko, *Wybrane aspekty walki z terroryzmem w prawie międzynarodowym*, Dęblin 2008, s. 69.

21 W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne...*, s. 731.

22 M. Kowalski, *Prawo do samoobrony...*, s. 115.

jednak, że pojęcie zbrojnej napaści jest cały czas przedmiotem sporów²³. Pojęcie to wywołuje duże wątpliwości interpretacyjne, tym większe, iż jest ono czasami utożsamiane wprost z pojęciem agresji. Tymczasem terminy te należy uznać za zasadniczo różne²⁴. Po pierwsze, agresja została zdefiniowana przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w rezolucji nr 3314 z 1974 r.²⁵ Po drugie, Karta NZ posługuje się samodzielnie obydwoma terminami. Po trzecie, jak słusznie zauważają Władysław Czapliński i Anna Wyrozumska, „o zaistnieniu ataku zbrojnego rozstrzyga samo napadnięte państwo, natomiast stwierdzenie aktu agresji należy do kompetencji RB ONZ”²⁶.

Należy jednak zauważyć, iż pomiędzy powyższymi pojęciami istnieje pewne powiązanie pozwalające uznać napaść zbrojną za jeden z licznych przejawów agresji. W orzeczeniu w sprawie Nikaragua przeciw USA²⁷ Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości skorzystał bowiem z zawartej w rezolucji nr 3314 definicji agresji w celu wypowiedzenia się w kwestii rozumienia napaści zbrojnej²⁸. W wyroku tym MTS stwierdził, iż do wspomnianej napaści dochodzi także w przypadku wysyłania oddziałów nieregularnych, które prowadzą przeciwko innemu państwu działania zbrojne o intensywności porównywalnej z tymi, które byłyby prowadzone przez oddziały regularne²⁹. Niewątpliwie treść orzeczenia nawiązywała do przejawu agresji określonego w art. 3 wspomnianej rezolucji jako

23 J. Kranz, *Nowe aspekty stosowania siły w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania*, red. J. Menkes, Warszawa 2006, s. 341.

24 Por. M. Kołodziejczak, *Analiza pojęcia wojny, agresji i napaści zbrojnej oraz przykłady ich użycia w aktach prawnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej” 2015, nr 2(14), s. 73–74; E. Beyga, *Użycie siły w stosunkach międzynarodowych oraz ograniczenie jej stosowania*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2011, nr 1, s. 11.

25 UN General Assembly Resolution 3314 (XXIX) of 1974, A/RES/29/3314, 14 December 1974.

26 W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne...*, s. 688.

27 *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, 27 June 1986, ICJ Reports 1986, <https://www.icj-cij.org/en/case/70> (dostęp: 7.02.2021).

28 A. Kleczkowska, *Reakcja państwa na napaść zbrojną ze strony aktora niepaństwowe-go – uwagi na przykładzie doktryny unwilling or unable*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2015, R. 13, s. 90.

29 M. N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, przeł. J. J. Gojło i in., Warszawa 2006, s. 648.

wysyłanie w imieniu państwa na terytorium innego państwa najemników, band zbrojnych lub grup nieregularnych, które prowadzą działania zbrojne przeciwko innemu państwu. Jak słusznie zauważył jednak Jacek Barcik: „po pierwsze rezolucja ma zastosowanie tylko do państw (...). Po drugie, rezolucja nie ma charakteru wiążącego”³⁰. Podobnie wydaje się również, iż nie wszystkie przejawy użycia siły można utożsamić z pojęciem napaści zbrojnej uzasadniającej prawo do samoobrony. Zdaniem MTS, tylko bowiem te z nich, które charakteryzują się poważną skalą i skutkami, zasługują na miano napaści zbrojnej³¹. Co jednak zrozumiałe, skala owego niebezpieczeństwa nie musi być tak duża, ażeby zagrażała egzystencji państwa³².

Mając powyższe na względzie, kwalifikacja danego aktu terrorystycznego jako napaści zbrojnej nie zawsze jest kwestią oczywistą. Zabiegu tego nie ułatwiają także istniejące w piśmiennictwie i orzecznictwie głosy przeciwni interpretacji, zgodnie z którą aktorzy niepaństwowi mogą stanowić samoistne źródło napaści zbrojnej. Według M. Kowalskiego:

Interpretacja napaści zbrojnej wyłącznie jako aktu państwa staje się tym bardziej ewidentna, gdy przyjmuje się (...) interpretację pojęć użycia siły, aktu agresji i napaści zbrojnej jako ściśle ze sobą powiązanych, zgodnie z którą to interpretacją każde bezprawne użycie siły zbrojnej stanowi akt agresji i równocześnie napad zbrojny. (...) Prowadzi to do wniosku, że należy uznać państwo za jedyne dopuszczalne źródło napaści zbrojnej w rozumieniu art. 51 KNZ³³.

Pogląd ten zdaje się wspierać część orzecznictwa MTS³⁴. Odmowa uznania aktorów niepaństwowych za samoistne źródło napaści zbrojnej nie wydaje się jednak uzasadniona. Artykuł 51 Karty NZ nie ustanawia bowiem literalnego wymogu dokonania napaści zbrojnej przez państwo.

³⁰ J. Barcik, *Koncepcja samoobrony w prawie międzynarodowym w dobie „wojny z terroryzmem”*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, R. III, nr 1, s. 101.

³¹ M. Marcinko, *Wybrane aspekty walki...*, s. 62.

³² A. Kleczkowska, *Reakcja państwa...*, s. 90.

³³ M. Kowalski, *Prawo do samoobrony...*, s. 194.

³⁴ *Ibidem*, s. 192–193.

Szerokie ujęcie prawa do samoobrony w omawianym przepisie stanowi więc celowy zabieg. Mając na względzie wykładnię celowościową przepisu, niewątpliwie zgodzić należy się z M. Marcinko, iż:

Prawo do samoobrony powinno zatem znajdować zastosowanie bez względu na to, kto dokonał napaści zbrojnej, jeśli bowiem art. 51 miałby w zamierzeniu odnosić się tylko do państw, z pewnością zawierałby odpowiednie postanowienia, analogiczne jak w przypadku art. 2 ust. 4 Karty NZ, który wyraźnie wskazuje na państwa, jako na adresatów zakazu w nim sformułowanego³⁵.

Nie bez znaczenia jest również istotna konstatacja, iż zazwyczaj w praktyce istnieje możliwość przypisania działań podmiotów niepaństwowych określonym państwom, czy to na zasadach testu efektywnej kontroli, testu kontroli ogólnej, czy też na podstawie innych standardów³⁶. Bez wątpienia zamachy z 11 września ukazały więc słuszność rozszerzającej interpretacji prawa do samoobrony, pozytywnie wpłynęły na rozumienie napaści zbrojnej oraz unaocznily wzrost znaczenia podmiotów niepaństwowych.

3. Terroryzm a konflikty zbrojne i bezpośredni udział w działaniach zbrojnych

W MPHKKZ status terrorysty jest kwestią sporną. Tematyczne regulacje prawne nie zawierają bowiem jasnych kryteriów kwalifikacji. Naturalnie pojawia się więc ważne pytanie, jak określić, czym w konfliktach zbrojnych charakteryzuje się terroryzm. Zważywszy na fakt, że w ramach walk zbrojnych może dojść do czynów, które uznałibyśmy za terrorystyczne, prawo humanitarne stara się przynajmniej w pośredni sposób udzielić adekwatnej odpowiedzi na to pytanie. Co prawda nie definiuje ono pojęcia terroryzmu wprost, daje jednak wskazówki jego prawidłowego rozumienia na płaszczyźnie konfliktów zbrojnych, traktatowe MPHKKZ zawiera bowiem wiele przepisów dotyczących zakazanych działań o charakterze terrorystycznym.

³⁵ M. Marcinko, *Wybrane aspekty walki...*, s. 80.

³⁶ A. Kleczkowska, *Użycie siły zbrojnej między państwami w świetle międzynarodowego prawa zwyczajowego*, Warszawa 2018, s. 131.

W tym kontekście, w sensie ogólnym, pojęcie terroryzmu oznacza więc po prostu zabronione przez prawo międzynarodowe metody i środki prowadzenia walki³⁷. Podstawowymi źródłami zaś określającymi owe działania są przede wszystkim cztery konwencje genewskie z 1949 r. (KG I–IV)³⁸ oraz dwa protokoły dodatkowe do tych konwencji przyjęte w 1977 r. (PD I–II)³⁹.

W związku z powyższym w MPHKZ zakazane jest m.in.: stosowanie wobec osób podlegających ochronie zarówno kar zbiorowych, jak i środków zastraszenia lub terroryzowania, rabunku lub środków odwetowych (art. 33 IV Konwencji genewskiej o ochronie osób cywilnych podczas wojny), branie zakładników (art. 34 KG IV i art. 4 ust. 2 lit. c PD II), stosowanie aktów i gróźb przemocy, których głównym celem jest zastraszenie ludności cywilnej (art. 51 ust. 2 PD I oraz art. 13 ust. 2 PD II), dokonywanie ataków bez rozróżnienia (art. 51 ust. 4 PD I)⁴⁰. Zakazy te mają niewątpliwie charakter absolutny i nie dopuszczają wyjątków. Pokazują one jasno, iż MPHKZ uznaje pewne działania, które, popełniane w trakcie konfliktów zbrojnych z racji swoich właściwości lub towarzyszących okoliczności (np. motywu zastraszania lub upokarzania ludności cywilnej), mogą być potraktowane jako akty o charakterze terrorystycznym⁴¹. Co istotne jednak MPHKZ

37 M. Marcinko, *Bojownicy o wolność czy terroryści? Członkowie ruchów narodowo-wyzwoleńczych w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2010, t. 1, s. 223.

38 Konwencje o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r. (Dz.U. 1956 Nr 38, poz. 171).

39 Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. 1992 Nr 41, poz. 175).

40 Co więcej, protokół dodatkowy II w art. 4 ust. 2 lit. d wprost stwierdza, iż: „Bez naruszenia powszechnego charakteru powyższych postanowień następujące działania przeciwko osobom, o których mowa w ustępie 1, są i pozostają zabronione zawsze i wszędzie: (d) działania terrorystyczne”.

41 Według M. Marcinko: „W sytuacji konfliktu zbrojnego, akt terrorystyczny uznać można za zbrodnię wojenną, jeśli – ogólnie mówiąc – stanowi on akt przemocy (lub jego groźbę) skierowany wobec osób cywilnych lub innych osób nie biorących bezpośredniego udziału w działaniach zbrojnych i jeśli jego głównym celem jest zastraszanie ludności cywilnej. W okresie pokoju natomiast terroryzm jako zbrodnia przeciwko ludzkości w istocie stanowi kwalifikowaną formę terroryzmu

nie sformułowało legalnej definicji podmiotowej terrorysty. Zamiast tego postanowiło określić terroryzm od strony przedmiotowej⁴². Logiczne wydaje się więc stwierdzenie, iż aktów terroryzmu może dopuścić się każda osoba biorąca aktywny udział w konflikcie zbrojnym, i to niezależnie od swojego statusu prawnego.

Jedną z najważniejszych dystynkcji, którą czyni MPHKZ, jest odróżnienie kombatantów od niekombatantów (osób cywilnych). W przeciwieństwie do tych ostatnich kombatanci stanowią legalny cel ataku. Kombatantem jest zatem osoba fizyczna uprawniona przez państwo do brania udziału w konflikcie zbrojnym⁴³. Przy tym jest to także osoba upoważniona do legalnego prowadzenia bezpośrednich działań zbrojnych⁴⁴. W związku z przysługującym im prawem do walki kombatanci nie ponoszą odpowiedzialności za swój udział w walce zbrojnej⁴⁵. Status ten nie oznacza jednak dopuszczalności stosowania metod i środków walki o charakterze terrorystycznym. Popełnianie przez kombatantów podczas konfliktów zbrojnych aktów terroryzmu rodzi więc adekwatną odpowiedzialność za naruszenie norm MPHKZ, i to niezależnie od posiadania uprawnień związanych ze wspomnianym statusem. Sam fakt bezpośredniego udziału kombatantów w działaniach zbrojnych jest natomiast oceniany jako legalny.

MPHKZ formułuje również definicję negatywną osoby cywilnej (art. 50 ust. 1 PD I). Osobą cywilną jest zatem taka osoba fizyczna, która nie należy do sił zbrojnych strony konfliktu oraz nie bierze bezpośredniego udziału w działaniach zbrojnych⁴⁶. W przeciwieństwie jednak do kombatantów osoby cywilne korzystają z ogólnej ochrony przed niebezpieczeństwami

jako czynu przestępczego". Zob. M. Marcinko, *Czy akt terrorystyczny może stanowić zbrodnię ludobójstwa?*, „Międzynarodowe Prawo Humanitarne” 2014, t. V, s. 128.

⁴² *Idem*, *Wybrane aspekty walki...*, s. 139.

⁴³ J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn 2005, s. 476.

⁴⁴ J. Barcik, *Użycie siły w stosunkach międzynarodowych*, [w:] J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2017, s. 691.

⁴⁵ P. Łubiński, *Status kombatanta, ochrona i uprawnienia jeńców wojennych i innych osób zatrzymanych*, [w:] *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, red. Z. Falkowski, M. Marcinko, Warszawa 2014, s. 186.

⁴⁶ E. H. Kamińska, *Międzynarodowe prawo humanitarne*, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne. Repetytorium*, red. J. Horodyski, Warszawa 2008, s. 173–174.

wynikającymi z operacji wojskowych (art. 51 ust. 1 PD I). Zgodnie z zasadą rozróżniania nie mogą one stanowić ani celów ataków, ani celów aktów zastraszenia (art. 48 i 51 ust. 2 PD I). Ochrona osób cywilnych nie ma jednak wymiaru absolutnego, przepisy łączą bowiem jej utratę z sytuacją bezpośredniego udziału w działaniach zbrojnych⁴⁷. Ustanie ochrony nie jest jednak permanentne i dotyczy wyłącznie czasu zaangażowania we wspomnianą działalność – przy czym osoby te nie otrzymują ani prawa do walki, ani statusu kombatanta. W razie schwytania nie są uważane za jeńców wojennych, a ich bezpośredni udział w działaniach zbrojnych może być oceniany z punktu widzenia odpowiedzialności karnej (wedle danego krajowego porządku prawnego). Sam fakt bezpośredniego udziału osób cywilnych w działaniach zbrojnych nie może być jednak potraktowany w rozumieniu zasad i regulacji MPHKZ jako działalność o charakterze terrorystycznym. Ewidentnie zamachy z 11 września stanowiły umotywowane politycznie do dokonania takiego zabiegu. Wydarzenia te spowodowały również powrót do dyskusji – w kontekście terroryzmu – nad zagadnieniem tzw. nielegalnych kombatantów⁴⁸. I ten problem wydaje się jednak pozorny. Według M. Marcinko „co prawda MPH [międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych – przyp. aut.] nie zawiera definicji terroryzmu ani nie określa, kto jest terrorystą, nie ulega jednak wątpliwości, iż skoro osoby takie nie są kombatantami, powinny być uznane za osoby cywilne, które bezprawnie chwyciły za broń i ponoszą z tego tytułu odpowiednie konsekwencje prawne”⁴⁹. Innymi słowy, osoba

47 Według Piotra Łubińskiego „(...) osoba cywilna biorąca udział w działaniach zbrojnych, np. gdy chwytą za broń i prowadzi regularną walkę lub z własnej i nieprzymuszonej woli służy w charakterze «żywej tarczy», ochraniając budowle stanowiące cele wojskowe, traci przysługującą jej na podstawie MPH ochronę i tym samym może stać się uzasadnionym celem ataku”. Zob. P. Łubiński, *Ochrona ludności cywilnej, ochrona uchodźców*, [w:] *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, red. Z. Falkowski, M. Marcinko, Warszawa 2014, s. 218–219.

48 Terminem tym, upraszczając, można określić te osoby, które nie będąc do tego uprawnionymi, biorą bezpośredni udział w działaniach zbrojnych. Zob. K. Dörmann, *The legal situation of „unlawful/unprivileged” combatants*, „International Review of the Red Cross” 2003, vol. 85, No. 849, s. 46.

49 M. Marcinko, „Nielegalny kombatant”: problem z definicją, [w:] *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Wyzwania XXI wieku*, red. D. Bugajski, Gdynia 2008, s. 55.

cywilna biorąca bezpośredni udział w działaniach zbrojnych może być i będzie określana mianem terrorysty (choćby na potrzeby propagandy), jednak z perspektywy MPHKZ w przypadku schwytania – choć nie staje się jeńcem wojennym – przysługują jej podstawowe gwarancje procesowe, nawet jeśli prawo karne państwa zatrzymującego przewiduje szczególnie surowe kary za działalność terrorystyczną⁵⁰.

4. Podsumowanie

Tragiczne wydarzenia z 11 września 2001 r. rzuciły nowe światło na kwestię rozumienia zjawiska współczesnego terroryzmu. Niebezpieczeństwa wynikające z aktów terrorystycznych zostały dostrzeżone przez społeczność międzynarodową i w szczególny sposób zinterpretowane, zwalczanie terroryzmu zaczęło bowiem przybierać formę prowadzenia konfliktu zbrojnego. Stało się również wielowymiarowym fenomenem militarnym. Paradoksalnie, wojna z terroryzmem zaczęła stawiać przed badaczami nowe pytania dotyczące sposobów rozumienia wypracowanych już definicji, instytucji i unormowań.

Niewątpliwie zamachy terrorystyczne z 11 września wpłynęły na kwestię pojmowania globalnego bezpieczeństwa. Udowodniły one dobitnie, iż niezależne podmioty niepaństwowe są w stanie przeprowadzić atak o następstwach porównywalnych ze skutkami działań regularnej armii. Zamachy na World Trade Center i Pentagon ukazały więc słuszność postrzegania aktorów niepaństwowych jako samodzielnych graczy na arenie międzynarodowej, zdolnych do dokonania napaści zbrojnej, oraz uzasadniły rozszerzającą wykładnię państwowego prawa do samoobrony.

Pomimo jednak swojej wyjątkowości ataki z 11 września nie doprowadziły do sformułowania uniwersalnej definicji terroryzmu czy podmiotowego określenia terrorysty w konfliktach zbrojnych. Samo MPHKZ określa zresztą terroryzm przedmiotowo. W perspektywie unormowań MPHKZ oraz pomimo nacisków politycznych sam fakt bezpośredniego udziału osób cywilnych w działaniach zbrojnych nie może być rozumiany w kluczu działalności terrorystycznej. Stwierdzenia tego nie zmienia także powrót dyskusji nad „nielegalnymi kombatanami”.

⁵⁰ Por. M. Evangelista, *Law, Ethics, and the War on Terror*, Cambridge 2008, s. 72–75.

Wyzwaniem współczesności jest więc stworzenie stabilnego oraz uporządkowanego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego przy jednoczesnym poszanowaniu podstawowych zasad MPHKKZ. Doświadczenia ostatnich dekad w działalności na rzecz utrzymania globalnego, ponadnarodowego bezpieczeństwa pokazują jednak, iż w sferze walki z terroryzmem wiele płaszczyzn pozostaje nadal niejednoznacznych i spornych.

Sprawa Al-Mahdiego a problematyka ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego w trakcie konfliktu zbrojnego

1. Wprowadzenie

Tradycyjny model ochrony dziedzictwa kulturowego obejmował swym zakresem wyłącznie dziedzictwo materialne. Obiekty objęte ochroną poprzez wpis do rejestru zabytków lub chronione na podstawie przepisów odrębnych¹ stanowią przykłady dziedzictwa „fizycznego”, uznanego za ważne z punktu widzenia historii społeczeństwa. Niemniej objęte ochroną dziedzictwo materialne powstało i jest utrzymywane dzięki działaniom niematerialnym, takim jak m.in. rozwój nauki, doskonalenie techniki, kult czy zwyczaje. „Obiekty, kolekcje, budynki (...) stają się uznane za dziedzictwo, gdy wyrażają wartość społeczeństw, dzięki czemu to, co namacalne, może być zrozumiane i zinterpretowane tylko przez to, co niematerialne”².

-
- ¹ Ochrona dziedzictwa materialnego jest regulowana na gruncie krajowym m.in. przez: Ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2003 Nr 162, poz. 1568) poprzez wpis do rejestru zabytków, wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego czy ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego; Ustawę z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U. 1997 Nr 5, poz. 24); Ustawę z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. 1959 Nr 11, poz. 62).
 - ² D. Munjeri, *Tangible and Intangible Heritage: from difference to convergence*, „Museum International. Intangible Heritage” 2004, vol. LVI, No. 1–2, s. 9.

Zależność pomiędzy dziedzictwem materialnym i niematerialnym kształtowała się przez stulecia. Bez rozwoju nauki i techniki nie doszłoby do rozwoju rzemiosła artystycznego czy architektury. Miasto pozbawione mieszkańców obróciłoby się w ruinę, a powstałe budowle popadłyby w zapomnienie. Wzajemne powiązanie dziedzictwa materialnego i niematerialnego z punktu widzenia prawa było jednak na przestrzeni wieków ignorowane. Ochroną obejmowano wyłącznie zabytki materialne – tak nieruchome, jak ruchome – natomiast dziedzictwo niematerialne uważane za powszechne zachowania ludzkie było co do zasady ignorowane. Jedyny przejaw ochrony dziedzictwa niematerialnego w dziejach prawa międzynarodowego można upatrywać w ochronie przedmiotów potrzebnych do wykonywania kultu religijnego. Gdy średniowieczna koncepcja *bellum iustum*³ straciła na znaczeniu, zastąpiło ją usprawiedliwienie legalności łupu. Wprowadzony podział na *praeda licita* i *praeda illicita* (łup legalny i łup nielegalny) rozróżniał zagrabione dobra wedle osoby, która jako pierwsza miała tytuł do posiadania danego przedmiotu, oraz na podstawie charakteru skradzionego obiektu. Kościół katolicki jako pierwszy uznał, że przedmioty potrzebne do sprawowania kultu religijnego, skradzione w trakcie wojen, są objęte nakazem zwrotu (a więc restytucji)⁴. Zasada ta, funkcjonująca pomiędzy państwami katolickimi, niewątpliwie posiada rangę zasady międzynarodowej⁵. Pomimo że objęte ochroną zostały *de facto* przedmioty⁶, to przyczyną ich zwrotu miało być sprawowanie kultu – a więc ochrona niematerialnego dziedzictwa Kościoła katolickiego.

³ *Bellum iustum* – koncepcja wojny sprawiedliwej.

⁴ Tzw. *Res extra commercium* – w prawie rzymskim rzeczy wyjęte z obrotu prawnego. Zob. S. Nahlik, *Grabież dzieł sztuki – rodowód zbrodni międzynarodowej*, Wrocław–Kraków 1958, s. 10.

⁵ Por. J. Kudrna, *Rozwój regulacji prawnej dotyczącej majątku kościelnego w Republice Czeskiej*, [w:] *Dobra kultury i problemy własności. Doświadczenia Europy Środkowej po 1989 roku*, red. G. Czubek, P. Kosiewski, Warszawa 2005, s. 123–141; T. Fedor, G. Galik, *Rozstrzygnięcie o prawie własności do nieruchomości będących dawniej w posiadaniu wspólnot wyznaniowych na Węgrzech*, [w:] *Dobra kultury i problemy własności. Doświadczenia Europy Środkowej po 1989 roku*, red. G. Czubek, P. Kosiewski, Warszawa 2005, s. 143–160.

⁶ Wyposażenie Kościoła katolickiego rozumiane w szerokim znaczeniu – nie tylko jako elementy sprawowania kultu, ale również jako zbiory archiwalne związane z funkcjonowaniem instytucji Kościoła, takie jak sprawy metrykalne

Początki dyskusji nad nowożytną ochroną niematerialnego dziedzictwa kulturowego należy upatrywać w roku 1972⁷, kiedy to podczas przyjęcia Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturowego i naturalnego kilka państw członkowskich wyraziło zainteresowanie tym, co w kolejnych latach sprecyzowano jako dziedzictwo niematerialne⁸. Działanie to dało asumpt dla kolejnych wydarzeń. W tym samym roku Boliwia zaproponowała dodanie do Powszechnej konwencji o prawie autorskim (Universal Copyright Convention)⁹ ochronę folkloru¹⁰. Następnie w 1982 r. podczas Światowej Konferencji na temat Polityki Kulturalnej MONDIACULT w stolicy Meksyku wskazano na wzrost znaczenia niematerialnego dziedzictwa kulturowego i włączono je do nowej definicji kultury i dziedzictwa kulturowego¹¹. W tym samym roku UNESCO powołało Komitet Ekspertów ds. Ochrony Folkloru, przy którym utworzono Sekcję ds. Dziedzictwa Niefizycznego. Następnie w roku 1989 powstają zalecenia w sprawie ochrony kultury tradycyjnej i folkloru przyjęte przez Konferencję Generalną¹². Po prawie 24 latach od przyjęcia konwencji o ochronie światowego dziedzictwa kulturowego i naturalnego

czy własnościowe nieruchomości. Zasada *praeda licita* i *praeda illicita* była wskazywana w traktatach pokojowych, np. w traktacie z Münster z 1648 r. czy traktacie oliwskim z 1660 r. Jednak pomimo postanowień traktatowych zwroty zagrabionego mienia były realizowane w ograniczonym stopniu. Por. A. Pyrzyk, *Losy wybranych zbiorów i dzieł sztuki, jako tło dla prawnej analizy rewindykacji dzieł sztuki*, [w:] *Dokumenty rewindykacji polskich dóbr kultury zrabowanych przez Niemców w latach 1939–1944 z archiwum Karola Estreichera jr., największego rewindykatora w historii Europy (1939–1975)*, red. Z. K. Witek, Kraków 2015, s. 400–402.

- 7 Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturowego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz.U. 1976 Nr 32, poz. 190).
- 8 Chronologia wydarzeń dotyczących ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego – zob. UNESCO, *Chronology*, <https://ich.unesco.org/en/chronology-00094> (dostęp: 12.12.2021).
- 9 Powszechna konwencja o prawie autorskim, podpisana 6 września 1952 r. w Genewie, zrewidowana w Paryżu dnia 24 lipca 1971 r. (Dz.U. 1978 Nr 8, poz. 28).
- 10 UNESCO, *Chronology*...
- 11 *Ibidem*.
- 12 *Ibidem*.

w 1996 r. Światowa Komisja ds. Kultury i Rozwoju w raporcie pt. *Our creative diversity*¹³ zauważa, że przyjęta w 1972 r. konwencja¹⁴ określa w sposób niedokładny zakres ochrony dziedzictwa, pomija choćby takie jego przejawy jak taniec czy tradycje przekazywane drogą ustną. Autorzy raportu wskazali, że dalsze zmiany powinny rozszerzyć definicję dziedzictwa, tak aby objęła swym zakresem prawdziwe spektrum dziedzictwa całej ludzkości¹⁵. Wydanie dokumentu przyspieszyło prace. W latach 2001–2005 UNESCO przyjęło trzy Proklamacje¹⁶. W 2001 r. państwa członkowskie doprowadziły do zatwierdzenia Powszechnej deklaracji UNESCO o różnorodności kulturowej wraz z planem działania na kolejne lata¹⁷. Ostatecznie, 17 października 2003 r. w Paryżu podczas 32. sesji Konferencji Generalnej UNESCO przyjęto Konwencję w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, która weszła w życie 20 kwietnia 2006 r.¹⁸

Przyczynę, dla której niematerialne dziedzictwo zostało objęte ochroną dopiero w drugiej połowie XX w., można upatrywać w aspekcie edukacji, a tym samym świadomości człowieka. Mogłoby się wydawać, że powszechne dla narodów czy małych grup społecznych zwyczaje, dotyczące m.in. obrzędów, muzyki, pieśni, tańców, wytwórstwa, rzemiosła, kuchni itp., są czymś zupełnie naturalnym, związanym z codziennym życiem ludzkim. Z czasem jednak zostały dostrzeżone jako coś wyjątkowego, wręcz ulotnego. Konflikty zbrojne czy zmiany ustrojów politycznych na przestrzeni dziejów nie dotykały tradycji niematerialnej w tak dużym

13 World Commission on Culture and Development, *Our creative diversity. Report of the World Commission on Culture and Development*, Paris 1996, <https://digital-library.un.org/record/195002> (dostęp: 12.12.2021).

14 Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturowego i naturalnego.

15 World Commission on Culture and Development, *Our creative diversity*...

16 Szerzej w: UNESCO, *Chronology*...

17 World Commission on Culture and Development, *Our creative diversity*...

18 Dz.U. 2011 Nr 172, poz. 1018. Konwencja została ratyfikowana przez Polskę 8 lutego 2011 r. i w stosunku do Polski weszła w życie 16 sierpnia 2011 r. Do roku 2022 konwencję ratyfikowały 174 państwa. Zob. Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage, Paris, 17 October 2003, „United Nations Treaty Series” 2006, vol. 2368, No. 42671, <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=080000028006656f> (dostęp: 20.12.2021), s. 3–94.

stopniu, by móc ją unicestwić w zupełności¹⁹. Przemiany ostatniego stulecia pod względem postępu nauki i technologii – przede wszystkim militarnej – która stała się coraz bardziej wyrafinowana i dokładna, spowodowały jednak realne zagrożenie nie tylko dla dziedzictwa materialnego, ale również niematerialnego²⁰. Masowe eksterminacje ludzi w okresie komunizmu i faszyzmu pokazały, że w imię ideologii oraz szalonych planów polityków ludzkość może bezpowrotnie utracić to, co od wieków było kulturowane i uważane za powszechne.

Niestety, zagrożenie dla dziedzictwa niematerialnego nadal istnieje, a jego źródłem mogą być nie tylko państwa i ich polityka, lecz także aktorzy niepaństwowi, którzy w imię głoszonych poglądów, motywowani skrajnymi ideologiami, nie wahają się niszczyć szeroko rozumianego dziedzictwa kulturowego swoich – często wymaginowanych – wrogów. Do owych aktorów niepaństwowych zalicza się wszelakie organizacje terrorystyczne, którym wskutek zawirowań politycznych i niestabilnej sytuacji w zakresie bezpieczeństwa udało się siłą zdobyć kontrolę nad określonym terytorium i które na nim wprowadzają w życie swoje zbrodnicze plany. Najgłośniejszym przypadkiem tego rodzaju przestępczej działalności jest aktywność tzw. Państwa Islamskiego (ISIS), dżihadystycznego ugrupowania terrorystycznego realizującego politykę „czystek kulturowych” na kontrolowanych przez nie obszarach Iraku i Syrii. To ugrupowanie i inne o charakterze zbrojnym, będące stronami konfliktów międzynarodowych, często zajmują obszary, na których znajduje się bardzo wiele obiektów o znaczeniu kulturowym, w tym obiekty wpisane na listę światowego dziedzictwa UNESCO. Bywa również, że wraz z niesioną przez takie organizacje destrukcją materialnych dóbr kultury idzie w parze zamiar całkowitego „wymazania” danej grupy etnicznej lub religijnej z pamięci ludzkiej. Przykładem są zbrodnie popełnione w Sindźarze na jezurdach (wyznawcach religii synkretycznej wywodzącej się z islamu).

¹⁹ Oczywiście, w historii zdarzały się przypadki doszczętnego niszczenia cywilizacji w imię szeroko pojętego odwetu, przez co unicestwieniu ulegały związane z tą ludnością zwyczaje.

²⁰ Ch. Johannot-Gradis, *Protecting the past for the future: How does law protect tangible and intangible cultural heritage in armed conflict?*, „International Review of the Red Cross” 2015, vol. 97, No. 900, s. 1254.

Członkowie Państwa Islamskiego przemocą zmuszali ich do zmiany wiary oraz dążyli do pozbawienia ich tożsamości kulturowej²¹.

Zazwyczaj jednak do niszczenia dziedzictwa niematerialnego dochodzi pośrednio, poprzez działania wymierzone w dobra kultury o charakterze materialnym. Z takim właśnie przypadkiem musiał zmierzyć się Międzynarodowy Trybunał Karny, gdy rozpatrywał sprawę Ahmada al-Fajiego al-Mahdiego, członka ruchu Ansar ad-Din, który doprowadził do zniszczenia dziewięciu mauzoleów i jednego meczetu w Timbuktu – dziedzictwa materialnego ściśle powiązanego z dziedzictwem niematerialnym. Sprawa ta, omówiona w niniejszym artykule, daje asumpt do dalszej dyskusji na temat źródeł ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego w razie konfliktów zbrojnych oraz kwestii odpowiedzialności ugrupowań terrorystycznych, czy szerzej – niepaństwowych zorganizowanych grup zbrojnych²² za działania wojenne stanowiące zagrożenie dla dziedzictwa niematerialnego. Rozważania na temat sprawy Al-Mahdiego poprzedza jednak prezentacja definicji legalnej niematerialnego dziedzictwa kulturowego oraz wskazanie zakresu jego ochrony, wyjaśniono również przyczyny

21 Szerzej na ten temat – zob. np. M. Ingelevič-Citak, M. Marcinko, „*Kill them all and let God sort them out*”, or why religiously motivated terrorism should not be confused with the crime of genocide, [w:] *The Concept of Genocide in International Criminal Law. Developments after Lemkin*, eds. M. Odello, P. Łubiński, London–New York 2020, s. 191–193.

22 Z perspektywy międzynarodowego prawa humanitarnego pojęcie „niepaństwowa zorganizowana grupa zbrojna” jest określeniem obiektywnym i uniwersalnym, ponieważ odnosi się do faktów i pozwala uniknąć kategoryzacji tych grup ze względu na motywy, które nimi kierują, poglądy polityczne, wyznawaną ideologię itp. Dlatego terminem tym orzecznictwo międzynarodowe i doktryna prawa międzynarodowego określają każdą grupę o charakterze niepaństwowym, wykazującą odpowiedni stopień zorganizowania i realizującą swoje cele przy użyciu siły zbrojnej, jest to więc niepaństwowa strona konfliktu zbrojnego i może to być zarówno grupa uznawana powszechnie za terrorystyczną, jak i ruch powstańczy dążący do uwolnienia danego terytorium spod okupacji wojennej. Szerzej – zob. M. Marcinko, *Pojęcie niepaństwowej zorganizowanej grupy zbrojnej w świetle poglądów doktryny prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo międzynarodowe. Idee a rzeczywistość*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, Warszawa 2018, s. 239–248; a także M. Marcinko, „*Zorganizowana grupa zbrojna*” w interpretacji międzynarodowych trybunałów karnych ad hoc, „*Międzynarodowe Prawo Humanitarne*” 2018, t. IX, s. 115–128.

zastosowania szerokiej definicji legalnej tego dziedzictwa oraz cele, jakim służy wspomniana konwencja UNESCO z 2003 r.

2. Definicja niematerialnego dziedzictwa kulturowego oraz zakres jego ochrony

Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego w art. 2 ust. 1 wskazuje, że:

„Niematerialne dziedzictwo kulturowe” oznacza praktyki, wyobrażenia, przekazy, wiedzę i umiejętności – jak również związane z nimi instrumenty, przedmioty, artefakty i przestrzeń kulturową – które wspólnoty, grupy i w niektórych przypadkach jednostki, uznają za część własnego dziedzictwa kulturowego. To niematerialne dziedzictwo kulturowe, przekazywane z pokolenia na pokolenie, jest stale odtwarzane przez wspólnoty i grupy w relacji z ich otoczeniem, oddziaływaniem przyrody i ich historią oraz zapewnia im poczucie tożsamości i ciągłości, przyczyniając się w ten sposób do wzrostu poszanowania dla różnorodności kulturowej oraz ludzkiej kreatywności²³.

Potrzeba zastosowania tak szerokiej definicji niematerialnego dziedzictwa kulturowego wynika z jego różnorodności. Konwencja, która nastawiona jest na globalną ochronę, tworząc wąską definicję legalną terminu „niematerialne dziedzictwo kulturowe”, mogłaby pokrzywdzić niektóre grupy społeczne. Wskazane w art. 2 ust. 2 konwencji UNESCO przykładowe wyliczenie przejawów „niematerialnego dziedzictwa kulturowego” ma za zadanie wyłącznie zobrazować, w jaki sposób niematerialna ekspresja może się przejawiać. Gdyby utworzono enumeratywne wyliczenie przejawów niematerialnego dziedzictwa i wskazano np. na muzykę – wówczas grupa Japończyków kultywujących nieprzerwanie od X wieku n.e. (okres Heian) muzykę dworską gagaku mogłaby czuć się pokrzywdzona. Dźwięk, znany w kulturze europejskiej jako muzyka, nie jest w tym wypadku istotny.

²³ Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzona w Paryżu dnia 17 października 2003 r. (Dz.U. 2011 Nr 172, poz. 1018).

Kluczowym elementem są paazy pomiędzy wydobytym dźwiękiem – a zatem cisza, która trwa w krótkich przerwach, jest niematerialnym dziedzictwem kulturowym²⁴. Gdyby natomiast wyliczenie konwencji wskazało na stroje ludowe – wówczas aspirujący o wpis na listę reprezentatywną niematerialnego dziedzictwa ludzkości UNESCO mieszczanie żywieccy, którzy kultywują wytwarzanie i noszenie mieszczańskie stroju żywieckiego, będącego jedynym nieprzerwanie utrzymywanym strojem mieszczańskim (funkcjonującym obok strojów ludowych w konwencjonalnym znaczeniu) w Polsce oraz jednym z niewielu spośród zachowanych na świecie²⁵, mogliby czuć się pokrzywdzeni przez konwencję. Zatem należy uznać, że wyjątkowo szeroka definicja tego, czym jest niematerialne dziedzictwo kulturowe, jest jak najbardziej słusznym rozwiązaniem. Jej zakres odzwierciedla różnorodność kulturową świata i szeroką gamę ekspresji ludzkiej.

Tak szeroka definicja niematerialnego dziedzictwa kulturowego ma za zadanie sprzyjać jego zachowaniu. Jak wskazuje wprost konwencja w art. 2 ust. 3:

„Ochrona” oznacza środki mające na celu zapewnienie przetrwania niematerialnego dziedzictwa kulturowego, w tym jego identyfikację, dokumentację, badanie, zachowanie, zabezpieczenie, promowanie, wzmacnianie i przekazywanie, w szczególności poprzez edukację formalną i nieformalną, jak również rewitalizację różnych aspektów tego dziedzictwa.

Ochrona ta jest przewidziana w przeważającej mierze na czas pokoju, o czym świadczy ukierunkowanie ochrony konwencyjnej na badania czy promocję niematerialnego dziedzictwa kulturowego.

Dziedzictwo kulturowe podczas konfliktów zbrojnych jest jednak w szczególności narażone na zniszczenie czy bezpowrotną utratę.

²⁴ Muzyka dworska gagaku została wpisana w 2009 r. na listę reprezentatywną niematerialnego dziedzictwa UNESCO – zob. *Gagaku*, <https://ich.unesco.org/en/RL/gagaku-00265> (dostęp: 20.12.2021).

²⁵ Por. A. Pyrzyk, *Mieszczański strój żywiecki – pilna potrzeba wpisu na Listę Reprezentatywną Niematerialnego Dziedzictwa Kulturowego UNESCO*, [w:] *Rozpoznać przeszłość w teraźniejszości – Granice dziedzictwa*, red. M. Kozielska, W. Poskrobko, Kraków 2019, s. 70–80.

Najbardziej dostrzegalną szkodą, którą może wyrządzić konflikt zbrojny na dziedzictwie, jest zniszczenie nieruchomości zabytkowych czy zniszczenie lub rabunek ruchomości zabytkowych w postaci m.in. muzealiów czy zbiorów²⁶. Utrata dziedzictwa niematerialnego często dostrzegana jest dopiero po zakończeniu działań zbrojnych. Przyczyną są wielopłaszczyznowe powiązania dziedzictwa materialnego i niematerialnego. Jeżeli w trakcie konfliktu zbrojnego uległy zniszczeniu np. instrumenty muzyczne, stroje czy budowle, które są potrzebne dla sprawowania kultu, kontynuowania tradycji regionalnych itd., wówczas tracąc bezpośrednio dziedzictwo materialne, tracimy w sposób pośredni dziedzictwo niematerialne. Bezpośrednie zagrożenie dziedzictwa niematerialnego może wystąpić także wtedy, gdy w trakcie działań wojennych dojdzie do przesiedleń czy, co gorsza, mordów na ludności cywilnej, będącej nośnikiem niematerialnego dziedzictwa kultury.

Destrukcja dziedzictwa kulturowego, w tym niematerialnego, to nie tylko rezultat działań wojennych, takich jak celowe atakowanie dóbr kultury z naruszeniem zasady rozróżniania, albo brak poszanowania dla innych zasad prawa humanitarnego regulujących prowadzenie działań zbrojnych, np. zasady proporcjonalności czy zasady zachowania środków ostrożności, lecz także postępowanie stron walczących na terytoriach okupowanych (podczas okupacji wojennej) oraz działania niepaństwowych zorganizowanych grup zbrojnych na kontrolowanych przez te grupy obszarach²⁷. Do naruszeń dochodzi wskutek braku zapewnienia należytej ochrony osobom cywilnym oraz pogwałcenia prawa własności. Sprawujący władzę na zajęтым terytorium narzucają swoją ideologię, ustrój polityczny czy wyznanie. Często temu działaniu towarzyszy odwet i chęć zemsty nad ludnością okupowaną/poddaną kontroli, wyznającą inne wartości. Zagrożeniem dla dziedzictwa niematerialnego są również przemiany gospodarcze i zmiana stylu życia mieszkańców okupowanego terytorium, co przez swoje długotrwałe oddziaływanie może doprowadzić do zaniku tradycji. Strony konfliktu – a zazwyczaj są to zorganizowane grupy zbrojne – mogą być też przekonane o wyższości swoich racji (bądź wyznawanej

26 Por. W. Kowalski, *Restytucja dzieł sztuki. Studium z dziedziny prawa międzynarodowego*, Katowice 1993; K. Zeidler, *Restytucja dóbr kultury ze stanowiska filozofii prawa. O trudnych przypadkach na granicy kultury i prawa*, Warszawa 2011; A. Pyrzyk, *Losy wybranych zbiorów i dzieł sztuki...*, s. 400–402.

27 Ch. Johannot-Gradis, *Protecting the past for the future...*, s. 1266.

ideologii) i angażować się w swoistą kampanię destrukcji wymierzoną w dziedzictwo kulturowe. Niszcząc historyczne budynki sakralne i mauzolea, rzeźby i posągi, starożytne rękopisy i zbiory bibliotek oraz stanowiska archeologiczne, godzą w różnorodność kulturową i mogą poważnie zagrożić przetrwaniu niematerialnego dziedzictwa kulturowego – jak miało to miejsce w omówionej poniżej sprawie.

3. Sprawa Al-Mahdiego jako tło dla dyskusji nad skutecznością prawnej ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego

Timbuktu jest miastem położonym w Mali, nad rzeką Niger. Przypadek tego miasta, z racji konfliktu zbrojnego, a następnie postępowania przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym, stał się przedmiotem szeregu analiz z zakresu prawa międzynarodowego. Timbuktu zostało założone w V wieku²⁸. Z racji swej lokalizacji na skraju pustyni stanowiło centrum wymiany handlowej pomiędzy ludami zamieszkującymi kontynent afrykański, co czyniło je jednym z najzamożniejszych miast regionu. Rozkwit gospodarczy Timbuktu przyczynił się do rozwoju nauki oraz religii. W mieście funkcjonował uniwersytet z licznymi zbiorami bibliotecznymi oraz meczety z towarzyszącymi im mauzoleami. Timbuktu szczyli się trzema najstarszymi meczetami w Afryce Zachodniej – Dżingereber, Sankore i Sidi Jahja. Tak zwany Wielki Meczet (Djinguereber) został zbudowany na polecenie cesarza Mali – Mansa Musa po jego pielgrzymce do Mekki w roku 1324²⁹. W latach 1570–1583 imam Al-Aqib z Timbuktu doprowadził do przebudowy i rozbudowy meczetu. Co ważne, budowle te opierają się na drewnianej ramie, która obłożona jest gliną. Z racji surowości saharyjskiego klimatu budynki sakralne są nieprzerwanie konserwowane od czasu ich powstania. Wewnątrz kompleksów świątynnych znajduje się szesnaście mauzoleów sufickich świętych. Zmarli ci zostali uznani za zasłużonych dla islamu, przez co towarzyszy im kult wiernych. Timbuktu zaś zostało wpisane na listę światowego dziedzictwa UNESCO w 1988 r.³⁰

²⁸ *Timbuktu*, <https://whc.unesco.org/en/list/119/> (dostęp: 20.12.2021).

²⁹ *Mūsā I of Mali*, <https://www.britannica.com/biography/Musa-I-of-Mali> (dostęp: 20.12.2021).

³⁰ *Timbuktu...*

dzięki spełnieniu kryterium II, IV i V³¹. Od roku 2012 znajduje się na liście dziedzictwa w zagrożeniu. Było również objęte krajowym systemem ochrony zabytków³².

Timbuktu na przestrzeni dziejów wielokrotnie było świadkiem zmiany wpływów. Podbite przez Maroko w 1591 r., następnie było kolonią francuską w 1894 r., by w 1960 r. stać się częścią nowo powstałej Republiki Mali. W roku 2012 rebelianci Tuaregów³³ działający ze wsparciem tzw. islamskich bojowników (dżihadystów) z ISIS zajęli północną część kraju i przejęli nad nią kontrolę. W krótkim czasie buntownicy Tuaregów zostali wyparci przez islamskich bojowników, którzy wprowadzili na tym terenie szariat i uznali, że wiele spośród zachowanych zabytków jest „bałwochwalczych”. Postanowiono je zniszczyć i rzeczywiście uszkodzono lub zburzono wiele z nich, w tym grobowce islamskich świętych znajdujące się w meczecie Sidi Jahja oraz najstarszym meczecie Dżingereber³⁴. Tym samym pozbawiono wiernych możliwości sprawowania kultu ukształtowanego na przestrzeni wieków i nieprzerwanie wyznawanego. Zniszczenie zabytków uniemożliwiło też grupie mieszkańców dokonywania stosowanej od wieków renowacji świątyni. Te okresowe prace przeprowadzane przez mieszkańców (które również można łączyć z dziedzictwem niematerialnym) przyczyniają się do zachowania dziedzictwa materialnego.

Ahmad al-Faqi al-Mahdi, jako członek ruchu Tuaregów – Ansar ad-Din związanego z Al-Kaidą Islamskiego Maghrebu, kierował w okresie od 30 czerwca do 11 lipca 2012 r. atakami ukierunkowanymi na zniszczenie zabytków i budynków kultu religijnego, w tym dziewięciu mauzoleów

31 Kryterium III: Meczety i święte miejsca Timbuktu odegrały zasadniczą rolę w rozprzestrzenianiu się islamu w Afryce we wczesnym okresie. Kryterium IV: Trzy wielkie meczety Timbuktu, odrestaurowane przez kadiego El-Akiba w XVI wieku, świadczą o złotym wieku intelektualnego i duchowego kapitału pod koniec dynastii Askia. Kryterium V: Trzy meczety i mauzolea są wybitnymi świadkami założenia urbanistycznego Timbuktu, jego ważnej roli centrum handlowego oraz jego tradycyjnych charakterystycznych technik budowlanych. Ich środowisko stało się teraz bardzo wrażliwe pod wpływem nieodwracalnych zmian. Za: *Timbuktu...*

32 *Public redacted Decision on the confirmation of charges against Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-01/12-01/15-84-Red> (dostęp: 20.12.2021).

33 Tuaregowie – lud berberyjski zamieszkujący tereny Sahary.

34 *Mūsā I of Mali...*

i jednego meczetu³⁵. Budynek te nie stanowiły celów wojskowych, a atak na nie odbył się w sposób skonkretyzowany. Zostały one wybrane ze względu na ich konotację religijną odmienną niż reprezentowana przez ruch Ansar ad-Din. Co ważne, Al-Mahdi najpewniej od września 2012 r. był szefem jednostki Hisbah – organu utworzonego w celu przestrzegania moralności publicznej i zapobiegania występkom. Był również związany z Islamskim Trybunałem w Timbuktu, którego decyzje wykonywał. Najpewniej oprócz kierowania destrukcją obiektów brał w niej udział osobiście³⁶.

13 lipca 2012 r. rząd Mali skierował wniosek do Międzynarodowego Trybunału Karnego (dalej MTK)³⁷, opisał w nim sytuację, do której doszło w Mali. Proces odbył się w dniach 22–24 sierpnia 2016 r. i już podczas jego otwarcia Al-Mahdi przyznał się do popełnienia zbrodni wojennej polegającej na niszczeniu zabytków historycznych i religijnych³⁸. MTK wezwał do stawiennictwa w procesie ofiary zbrodni. Wzięło w nim udział dziewięć osób działających przez pełnomocnika, który przedstawił ich zeznania. 27 września 2016 r. VIII Izba Procesowa MTK uznała Al-Mahdiego za współsprawcę zbrodni wojennej polegającej na celowym kierowaniu ataków na zabytki i budynki o charakterze religijnym, w tym dziewięć mauzoleów i jeden meczet w Timbuktu. Izba skazała oskarżonego na dziewięć lat pozbawienia wolności. 25 listopada 2021 r. MTK skrócił karę Al-Mahdiego o dwa lata. Termin jej odbycia wyznaczono na 18 września 2022 r.³⁹

MTK wskazał w wyroku, że: „Mauzolea świętych i meczety Timbuktu są integralną częścią życia religijnego jego mieszkańców. Mauzolea i meczety Timbuktu stanowią wspólne dziedzictwo społeczności. Mauzolea te są często odwiedzane przez mieszkańców – są miejscami modlitwy, a dla

³⁵ *The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, Case Information Sheet, <https://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/Al-MahdiEng.pdf> (dostęp: 20.12.2021).

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz.U. 2003 Nr 27, poz. 708).

³⁸ Por. A. J. Nieprzecka, *Atak na budowle w Timbuktu jako zbrodnia wojenna – uwagi na marginesie sprawy Al Mahdi*, [w:] *Samorząd terytorialny, architektura, dzieła sztuki, prawo*, red. P. Dobosz i in., Kraków 2018, s. 301–310.

³⁹ *The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, Case Information Sheet, s. 18.

niektórych miejscem pielgrzymek⁴⁰. Jak wynika z uzasadnienia do wyroku, bezpośrednie zniszczenie zabytków uniemożliwiło kultywowanie tradycji, która była związana ze zdewastowanym miejscem. Zatem dopuszczono się zniszczenia niematerialnego dziedzictwa kulturowego polegającego na sprawowaniu kultu w jednym miejscu nieprzerwanie od setek lat.

Stąd rodzi się pytanie, czy wyrok MTK dotyczy jedynie dziedzictwa materialnego, czy również niematerialnego. MTK wielokrotnie zwracał uwagę na element tradycji kulturowej w postaci kultu zmarłych w obiektach, których dotyczyło postępowanie. Kult ten wyrażany był poprzez pielgrzymki i modlitwę wiernych. Trybunał w sentencji wyroku odniósł się jednak do dziedzictwa materialnego – zniszczenia dziewięciu mauzoleów i jednego meczetu. Szkada na dziedzictwie niematerialnym jest niewątpliwa, bowiem ludność bez konkretnych elementów materialnych (w tym wypadku mauzoleów) nie może kultywować swej tradycji. Do skazania Al-Mahdiego doszło jednak ze względu na dopuszczenie się zniszczenia zabytków, a nie dziedzictwa niematerialnego.

Pojawia się zatem kolejna wątpliwość – czy ochrona dziedzictwa niematerialnego w czasie konfliktu zbrojnego jest w świetle prawa międzynarodowego skuteczna? Na tak zadane pytanie należy stanowczo odpowiedzieć twierdząco. Ochrona dziedzictwa niematerialnego jest skuteczna, tylko z racji jej specyfiki nie zawsze będzie wywodzona z postanowień jednej konwencji. Przytoczona na początku niniejszego artykułu definicja niematerialnego dziedzictwa kulturowego obrazuje, z jak szerokim i zróżnicowanym zagadnieniem mamy do czynienia. Zatem prawną ochronę niematerialnego dziedzictwa kulturowego wywodzi się z szerokiego wachlarza traktatów. Podstawą ochrony dziedzictwa niematerialnego jest Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego z 2003 r., jej treść w sytuacji konfliktu zbrojnego w pierwszej kolejności winna być zestawiona ze zwyczajem międzynarodowym oraz konwencjami regulującymi ochronę dóbr kultury w razie konfliktów zbrojnych.

Dziedzictwo niematerialne jest powiązane z człowiekiem. To człowiek jest nośnikiem wiedzy na temat wytwórstwa czy rytuałów i to dzięki człowiekowi dochodzi do ich ekspresji. Jak słusznie wskazuje Christiane

⁴⁰ *The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, Case No. ICC-01/12-01/15, Judgment and Sentence of 27 September 2016, https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2016_07244.PDF (dostęp: 20.12.2021; tłumaczenie autora).

Johannot-Gradis, osobami, które wyrażają dziedzictwo niematerialne, są pisarze, poeci, aktorzy, tancerze, muzycy, malarze, duchowni itp. Ci ostatni są chronieni w szczególny sposób. Natomiast aktorzy i twórcy z takiej ochrony bezpośrednio nie korzystają. Należy zatem wywodzić ich ochronę na podstawie przesłanek – wiedzy i działalności – związanych z ekspresją kulturową⁴¹. Natomiast lukę w zakresie sprawowanej funkcji należy wywodzić z Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych czy Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych⁴².

Potencjalnym zagrożeniem podczas konfliktów zbrojnych jest ochrona dziedzictwa niematerialnego w postaci uczestnictwa grup społecznych w ceremoniach (nie ich bezpośrednio odtwarzanie), co oznacza takie czynności jak przemieszczanie się i gromadzenie w miejscu ekspresji dziedzictwa niematerialnego, przez co uczestnicy stają się częścią tego dziedzictwa. Johannot-Gradis wskazuje, że w kontekście konfliktów zbrojnych prawo międzynarodowe ma luki. Pustkę tę należy wypełniać przez odwołanie m.in. do norm praw człowieka⁴³.

Wracając zatem do procesu Al-Mahdiego – sprawca został skazany za zbrodnię wojenną polegającą na zniszczeniu dziedzictwa materialnego, lecz jednocześnie nie za przestępstwo popełnione przeciwko dziedzictwu niematerialnemu. Przyczynę tego stanu rzeczy można postrzegać w dwojaki sposób. Z jednej strony, dziedzictwo niematerialne w postaci kultu islamskich świętych w Timbuktu nie zostało objęte listą reprezentatywną niematerialnego dziedzictwa kulturowego UNESCO oraz nie było wyszczególnione na liście krajowej Mali. Natomiast w omawianym stanie faktycznym dziedzictwo materialne zostało objęte ochroną nie tylko w krajowym systemie prawnym, ale również na poziomie międzynarodowym przez UNESCO. Z drugiej strony, można było wywodzić odpowiedzialność karną za niszczenie dziedzictwa niematerialnego poprzez wskazanie na ochronę, jaką zapewniają inne konwencje dotyczące swobody

41 Ch. Johannot-Gradis, *Protecting the past for the future...*, s. 1271–1272.

42 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167); Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 169).

43 Ch. Johannot-Gradis, *Protecting the past for the future...*, s. 1272.

wyznania, czego jednak nie uczyniono. Taki przebieg wypadków rodzi zatem pytanie, czy ochrona niematerialnego dziedzictwa kulturowego nie wymaga doprecyzowania bądź wypracowania modelu stosowania przepisów, który mógłby posłużyć do edukacji uczestników konfliktu zbrojnego w tym zakresie.

4. Podsumowanie

Ochrona niematerialnego dziedzictwa kulturowego w czasie konfliktów zbrojnych jest zagadnieniem niezwykle ważnym. Pomimo że dziedzictwo niematerialne jest najstarszym nośnikiem historii ludzkości, to z ochrony korzysta stosunkowo krótko. Ochrona, jaką zapewnia prawo międzynarodowe⁴⁴, powinna być odpowiednio sprecyzowana, by w trakcie interpretacji nie była wykorzystywana przeciwko dobru, jakie chroni się dla ogółu ludzkości. Prawo międzynarodowe obecnie nie wyprowadza ochrony dziedzictwa niematerialnego z jednego źródła. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest z jednej strony szeroki i nierzadko trudny do sklasyfikowania zakres ekspresji ludzkiej w postaci dziedzictwa niematerialnego, z drugiej strony należy wskazać na pewne luki prawne, które powinny być w przyszłości naprawione.

Słusznie zauważa Johannot-Gradis, że prawo konfliktów zbrojnych uregulowane w konwencji haskiej z 1954 r. wraz z dwoma protokołami⁴⁵ chroni materialne dobra kultury, natomiast ochrona dziedzictwa niematerialnego jest wywodzona w sposób dorozumiany lub pośredni. Regulacje dotyczące konfliktów zbrojnych stanowią w tym wypadku *lex specialis*⁴⁶, a gama obowiązujących konwencji w sposób odpowiedni zapewnia ochronę ludziom poprzez poszanowanie ich godności, tożsamości kulturowej

⁴⁴ Między innymi Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego... (Dz.U. 2011 Nr 172, poz. 1018); Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r. (Dz.U. 1957 Nr 46, poz. 212, załącznik).

⁴⁵ Chodzi o: Konwencję o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego... (Dz.U. 1957 Nr 46, poz. 212, załącznik).

⁴⁶ *Lex specialis derogat legi generali.*

czy swobody wyznania, tym samym przyczyniają się one do zachowania dziedzictwa niematerialnego⁴⁷.

Odnosząc się do wymienionych powyżej zależności, pojawia się pytanie o kwestię rozpoznania i ochrony dziedzictwa niematerialnego w czasie konfliktu zbrojnego. Konwencja haska z 1954 r. przyjmuje, by oznaczać dobra kulturalne tzw. błękitną tarczą bądź wpisywać je na listę światowego dziedzictwa UNESCO. W tym wypadku chodzi o szybką możliwość rozpoznania obiektu objętego ochroną w trakcie działań zbrojnych. Jak zatem odnieść te postanowienia konwencji do dziedzictwa niematerialnego? Wydaje się, że wpis na listę reprezentatywną niematerialnego dziedzictwa kulturowego UNESCO jest w zupełności wystarczający. Należy jednak pamiętać, że wspomniana lista nie obejmuje wszystkich przykładów dziedzictwa niematerialnego, a z racji stosunkowo krótkiego czasu obowiązywania konwencji UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego wciąż nie zostały objęte ochroną wszystkie przejawy ekspresji ludzkiej, które występują na świecie, kwalifikujące się na listę reprezentatywną. Stosując zatem analogię do ochrony dziedzictwa materialnego, w razie konfliktu zbrojnego należy przyjąć, że wpis na listę dziedzictwa wymagającego pilnej ochrony również spełnia przesłanki potrzeby ochrony dziedzictwa w wymiarze globalnym i zapewnia ochronę w razie konfliktu zbrojnego, co w sytuacji zbliżającego się zagrożenia również powinno być czynione.

Wyzwaniem dla prawa międzynarodowego publicznego w kontekście ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego jest z pewnością aktywność militarna prowadzona przez niepaństwowe grupy zbrojne i możliwość ograniczania ich destruktywnych zachowań, odpowiedzialność tych grup za popełnione przestępstwa oraz uświadamianie ich o potrzebie ochrony dziedzictwa kulturowego, zarówno materialnego, jak i niematerialnego, oraz o konsekwencjach dokonywanych naruszeń. Również prowadzenie tzw. wojny hybrydowej staje się tematem coraz bardziej aktualnym w kontekście ochrony dziedzictwa niematerialnego, ponieważ przez rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji może dochodzić do podburzania przedstawicieli danej tradycji przeciwko sobie, kształtowania fałszywego wyobrażenia o kultywowanych tradycjach (co może sprzyjać ich zanikowi) czy prowadzenia innych działań pośrednich nakierowanych

⁴⁷ Ch. Johannot-Gradis, *Protecting the past for the future...*, s. 1274.

na destrukcję dziedzictwa niematerialnego⁴⁸. Zatem wyzwaniem niedalekiej przyszłości, oprócz zapobiegania tego typu działaniom, będzie wypracowanie modelu umożliwiającego pociągnięcie do odpowiedzialności karnej osób dopuszczających się tego rodzaju naruszeń.

⁴⁸ A. Bilal, *Wojna hybrydowa – nowe zagrożenia, złożoność i „zaufanie” jako antidotum*, 30.11.2021, <https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2021/11/30/wojna-hybrydowa-nowe-zagrozenia-zlozonosc-i-zaufanie-jako-antidotum/index.html> (dostęp: 20.12.2021).

Civil aviation security after the attacks of September 11, 2001

1. Impact of the 9/11 attacks on aviation

On September 11, 2001, at 8:24:38 a.m., a Boston Center air traffic controller heard an unintelligible transmission starting with words later identified as “we have some planes”. Twenty minutes later the first plane crashed into the North Tower of the World Trade Center, beginning a horrific series of attacks carried out with four commercial jetliners turned into weapons of mass destruction by pilot-trained Al-Qaeda terrorists. Within 90 minutes two planes (flights American 11 and United 175) turned both towers of the World Center into rubble. The third plane (flight American 77) severely damaged the Pentagon building. The fourth plane (flight United 93), after the passengers attempted to retake it, crashed near Shanksville, Pennsylvania, before it reached its intended target. The attacks were carried out by 19 terrorists who, earlier in the morning, had defeated all security layers that American aviation had in place at the time¹.

¹ National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (the 9-11 Commission), *The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, 22.07.2004, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-911REPORT/pdf/GPO-911REPORT.pdf> (accessed: 15.12.2021), pp. 4-14.

The overall estimated costs of the attacks, comprising of damaged property and infrastructure, the loss in the stock market, lost jobs and taxes, additional costs of emergency funds and losses of the insurance, aviation and tourism companies were estimated to be around 2 trillion USD². On top of the list was the incalculable cost of 2977 lives lost.

No other industry has suffered a more tremendous shock from the attacks of September 11 than aviation. Shortly after American 77 had crashed into the Pentagon, Federal Aviation Administration instructed all 4500 airborne airplanes to ground stop and land at the nearest airport. It was the first and only unplanned shut-down of the entire airspace of the U.S. It was reopened on the morning of September 13, 2001³, but recovery took much longer. Demand for domestic and international flights had plummeted. A temporary global impact of the attacks resulted in reducing travel demand by over 31%⁴ in the 4–5 months following 9/11. On the U.S. market, a year after the attacks, one-in-five Americans admitted they had traveled less by air because of safety concerns⁵. It took the domestic market about three years to recover from the 9/11 shock and return to the pre-9/11 number of passengers⁶ and nearly four years to return to the same number of seats offered by air carriers⁷.

2 Institute for the Analysis of Global Security (IAGS), *How much did the September 11 terrorist attack cost America?*, <http://www.iags.org/costof911.html> (accessed: 15.12.2021).

3 National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (the 9-11 Commission), *The 9/11 Commission Report...*, p. 29, 327.

4 B. Pearce, *The Impact of the 9/11 Terrorist Attacks*, 2.05.2006, <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/impact-ofsept-11th-2001-attack/> (accessed: 15.12.2021).

5 The Pew Research Center, *One Year Later: New Yorkers More Troubled, Washingtonians More On Edge*, 5.09.2002, <https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/4/legacy-pdf/160.pdf> (accessed: 15.12.2021), p. 10.

6 D. Oxley, Ch. Jain, *Global Air Passenger Markets: Riding Out Periods of Turbulence*, [in:] World Economic Forum, *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2015*, Geneva 2015, <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/global-air-passenger-markets-riding-out-periods-of-turbulence> (accessed: 15.12.2021), p. 59.

7 U.S. Department of Transportation, Bureau of Transportation Statistics, *Airline Travel Since 9/11*, "Issue Brief" 2005, No. 13, https://www.bts.gov/archive/publications/special_reports_and_issue_briefs/issue_briefs/number_13/entire (accessed: 15.12.2021).

One of the first legal actions taken in order to mitigate the financial crisis faced by many U.S. carriers was adopting the Air Transportation Safety and System Stabilization Act⁸ on September 22, 2001. Its short-term goal was to compensate air carriers in an aggregated amount equal to 5 billion USD for direct losses resulting from the attacks, the ground stop order and reduced traffic by the end of 2001. Its long-term goal was to compensate air carriers by issuing federal credit instruments that do not exceed 10 billion USD with a newly established Air Transportation Stabilization Board to decide on the applicability of the federal subsidies. Moreover, the Act set the liability of each airline arising from terrorist threats at 100 million USD. It expanded the insurance companies' authority to provide war-risk liability insurance to cover international and domestic routes⁹.

The unprecedented scale of the 9/11 attacks made it clear that the aviation security system had failed and needed to be redefined to ensure maximum security at every flight stage. New rigorous security requirements implemented after the attacks have changed traveling by air permanently, making it more time-consuming and bothersome at airports, but with a growing number of security threats, a complex system of aviation security comprising of legal and technical measures to ensure safe¹⁰ air travel is paramount.

2. The international framework of aviation security

Air terrorism has always accompanied aviation, but terrorist motivations and actions have changed over the years. The first hijackings took place

⁸ Air Transportation Safety and System Stabilization Act, 22.09.2001, H.R.2926, Public Law No: 107-42.

⁹ M. M. Blair, *The Economics of Post-September 11 Financial Aid to Airlines*, "Indiana Law Review" 2003, vol. 36, <https://mckinneylaw.iu.edu/ilr/pdf/vol36p367.pdf> (accessed: 15.12.2021).

¹⁰ Aviation safety and security are two different concepts – safety refers to making aircraft the safest mean of transport (active management of risks), while security is a narrower concept – it safeguards aviation (passengers, crew, and other aviation employees, airplanes, airports, property, infrastructure) against unlawful interference acts by a combination of measures, human and material resources. Security is one of the elements to keep aviation safe.

in the 1930s, but air piracy peaked, with over 70 international hijackings (mainly between the U. S. and Cuba), in the 1960s. It happened so often that the U.S. Government imposed travel restrictions on certain officials. To avoid the risk of being hijacked, CIA and Atomic Energy Commission officials were required to use trains or government planes when traveling with secret documents¹¹.

Before the Israeli El-Al hijacking on July 23, 1968, by the members of the Popular Front for the Liberation of Palestine, air terrorism could be defined as a regional problem with a political background. The El Al hijacking started a new era of terrorism without boundaries and limits. There is no single definition of terrorism, but some elements are common, such as violence or a threat of violence, intimidation, or coercion, can be identified as core elements of terrorist acts¹². With the fast-paced growth of air travel, terrorists quickly became aware that hijacking a civilian airplane would attract global attention. That could help make their cause internationally known. George Habash, founder of the Popular Front for the Liberation of Palestine, told in a 1970-interview: “When we hijack a plane, it has more effect than if we killed a hundred Israelis in battle (...). For decades world opinion has been neither for nor against the Palestinians. It simply ignored us. At least the world is talking about us now”¹³.

A growing number of aviation threats and their changing nature required a decisive legal response. As one of the fundamental rules set in the Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention)¹⁴ gives every state complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory, various states, feeling obliged to provide safety and security over their airspace, have implemented national laws to ensure severe punishment of hijackers. By way of example, The U.S. Federal Aviation Act of 1958, amended in 1961 by the Aircraft Piracy Act¹⁵, has introduced

11 J. S. G. Turner, *Piracy in the Air*, “Naval War College Review” 1969, vol. 22, No. 1, pp. 86–116.

12 B. Hołyst, *Terroryzm*, t. 1, Warszawa 2011, pp. 54–59.

13 B. Hoffman, *Inside Terrorism*, New York 2006, p. 66.

14 Convention on International Civil Aviation, Chicago, 7 December 1944, ICAO Doc. 7300.

15 S.2268 – Federal Aviation Act of 1958, amendment, 5 September 1961, Public Law No: 87-197.

the definition of aircraft piracy and provided the death or imprisonment penalty for not less than twenty years for its attempt or commitment.

Although national legal frameworks play an important role in counteracting terrorism, they are insufficient to address all security issues due to the global character of air transport and air terrorism. The Chicago Convention did not directly regulate aviation security issues, that is why several multilateral treaties were adopted over the auspices of the International Civil Aviation Organization (ICAO) over decades. There are two main groups of these treaties, and they create different legal regimes. The Tokyo – The Hague – Montreal – Beijing system of conventions and protocols defines the international criminal air law regime. It aims at punishing unlawful acts against aircraft, passengers, crews, other aviation personnel, airports and infrastructure which jeopardize the safety of civil air transport¹⁶. The international civil air law is defined by two regimes: 1) the Warsaw – Montreal system of conventions and protocols setting rules of compensation for damages to passengers and 2) the Rome – Montreal system of conventions regarding the compensation of damages to persons and property on the surface and to the third parties¹⁷. Due to the limited scope of this paper, no further description of the treaties will be provided, but it should be indicated that the treaties mentioned above do not form a closed system. Over the years, the ICAO community has successively been adding new treaties and amending protocols.

After 9/11 three international treaties were adopted. They all improved aviation security significantly. The Beijing Convention¹⁸ with the Beijing Protocol¹⁹ (amending The Hague Convention, 1971), signed on

¹⁶ More on this system in the context of preventing and fighting air terrorism – see M. Marcinko, *The Evolution of UN Anti-Terrorist Conventions towards the Universal Treaty-Based Model of Combating Terrorism*, “Groningen Journal of International Law” 2018, vol. 6, ed. 1, pp. 59–84.

¹⁷ A. Konert, *Odpowiedzialność cywilna przewoźnika lotniczego*, Warszawa 2010, pp. 23–43, 60–76, 96–187.

¹⁸ Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation, Beijing, 10 September 2010, ICAO Doc. 9960, entry into force on 1 July 2018.

¹⁹ Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, Beijing, 10 September 2010, ICAO Doc. 9959, entry into force on 1 January 2018.

September 10, 2010, has facilitated prosecution and extradition rules. The Montreal Protocol²⁰ (amending the Tokyo Convention, 1963), signed on April 4, 2014, has addressed the issue of unruly and disruptive behavior on a plane by expanding jurisdiction over relevant offenses to the State of landing and the State of the operator. Moreover, the Montreal Protocol introduced legal recognition of in-flight security officers²¹.

Apart from the new treaties devoted to strengthening the rules of preventing, prosecuting and punishing unlawful acts against civil aviation, a number of detailed technical specifications on safeguarding civil aviation against acts of violence were added to the Chicago Convention technical annexes, in particular to the Annex 17 *Security. Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference*²². Since its adoption on March 22, 1974²³, it has been amended multiple times to update technical instructions, the uniform application of which is recognized as necessary (Standards) or desirable (Recommended Practices) to address the evolving character of security threats. From July 1, 2002, Annex 17 has been extended to apply to domestic flights and strengthen access, passenger and baggage control, in-flight security personnel and cockpit protection²⁴. Successive amendments adopted over the years introduced new Standards and Recommended Practices, amongst others: information sharing, deployment of security equipment, security controls, behavior detection, in-flight security

²⁰ Protocol to Amend the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, Montréal, 4 April 2014, ICAO Doc. 10034, entry into force on 1 January 2020.

²¹ ICAO, *Entry into force of the Protocol to Amend the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft*, 28.11.2019, <https://www.icao.int/Newsroom/Pages/Entry-into-force-of-the-Protocol-to-Amend-the-Convention-on-Offences-and-Certain-Other-Acts-Committed-on-Board-Aircraft-.aspx> (accessed: 15.12.2021).

²² ICAO, Annex 17 *Security. Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference*, 11th Edition, Corrigendum No. 2, March 2020.

²³ Annex 17 was adopted after an extraordinary ICAO Assembly Meeting held on 16–30.06.1970 to deal with the alarming increase in hijackings and other unlawful acts. The Council had been requested (Resolution A17-RES adopted by the Assembly, ICAO Doc. 8895) to develop Standards, Recommended Practices (SARPS), and procedures in existing or new Annexes or other regulatory documents.

²⁴ ICAO, Annex 17 *Security. Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference*, Amendment 10, 7th Edition, December 2001.

officers, cockpit protection, one-stop security concept, all-cargo security, cyber threats, and Man-Portable Air Defense Systems (MANPADS).

As a more general conclusion on the international law system of aviation security, it can be observed that before 9/11, it focused mainly on reacting to severe breaches and addressing issues such as jurisdiction, punishment, and compensation rules.

Although over the years the range of terrorist motivations has evolved, they became more sophisticated and effective in their actions (including the case of blowing up Pan American Flight 103 over Lockerbie in 1988, killing 270 people), the international community did not pay enough attention to prevention. The same pattern repeated in the U.S. in 2001. On July 31, the Federal Aviation Administration alerted the aviation community of possible near-term hijackings on the Arabian Peninsula or Israel. As Mr. George Tenet, a former Director of the Central Intelligence Agency, and a witness in the 9/11 Commission, told during a hearing, “the system was blinking red” already in the summer months of 2001²⁵. After the 9/11 tragedy, it was obvious that traveling by air would never be the same and aviation security needed to undergo radical changes at every level, national, regional and global.

3. Aviation security in the U.S. after 9/11

The 9/11 Commission stated that “the 9/11 attacks revealed four kinds of failures: in imagination, policy, capabilities, and management”²⁶. The preamble to the U.S. Constitution underlines that the U.S. Government must ensure domestic tranquility and provide for the common defense. Before 9/11, a Cold War approach to homeland security prevailed, focusing mainly on the risk of attacks carried out by foreign states and underestimating non-state actors. The 9/11 Commission made an observation: “To us, Afghanistan seemed very far away. To members of al Qaeda, America seemed very close. In a sense, they were more globalized than we were”²⁷.

²⁵ National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (the 9-11 Commission), *The 9/11 Commission Report...*, p. 259.

²⁶ *Ibidem*, p. 339.

²⁷ *Ibidem*, p. 340.

According to a new defense strategy, a multi-layered global defense system against different actors, including non-states, had to be created. The first layer of defense focuses on combating terrorism far from the U.S. The second layer aims at interdicting terrorists before they reach the borders. With such a complex approach to counteracting terrorism, the Department of Defense could not have sole responsibility for homeland security. Immediately after the attacks, lawmakers and anti-terrorist experts started to prepare new laws to create a permanent homeland security agency. At the same time, the army, having a limited role in safeguarding borders and airports, was supposed to concentrate on the “War on Terror” in other areas of the world²⁸.

With an Executive Order of President George W. Bush of October 11, 2001²⁹, the Office of Homeland Security and the Homeland Security Council was established to develop and coordinate a national strategy to secure the U.S. from terrorist threats, but a true game-changing decision was the establishment of the Department of Homeland Security (DHS). It was created by the Homeland Security Act of 2002³⁰ and became operational on March 1, 2003.

The threat of terrorism is an inescapable reality of life in the 21st century. It is a permanent condition to which America and the entire world must adjust. Therefore, the need for homeland security is not tied to any specific terrorist threat. Instead, the need for homeland security is tied to the underlying vulnerability of American society and the fact that we can never be sure when or where the next terrorist conspiracy against us will emerge³¹.

²⁸ F. L. Jones, *Securing America from Attack: The Defense Department's Evolving Role After 9/11*, [in:] *The U.S. Army War College Guide to National Security Issues*, ed. J. B. Bartholomees, Carlisle 2010, pp. 131–144.

²⁹ Executive Order 13228 of 8 October 2001 – Establishing the Office of Homeland Security and the Homeland Security Council.

³⁰ Homeland Security Act of 2002, 25 November 2002, H.R.5005, Public Law No: 107-296.

³¹ G. W. Bush, *Securing the Homeland Strengthening the Nation*, [Washington D.C. 2002], https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/homeland_security_book.pdf (accessed: 15.12.2021).

Since DHS became operational, it has grown into one of the most significant federal departments, with a budget growing from 19.5 billion USD (1.5 billion USD for aviation security) in 2003 to over 81 billion USD (8.2 billion USD for aviation security) in 2021³². Forming DHS was an enormous challenge, as the department unified 22 federal agencies and offices³³. One of its component agencies is the Transportation Security Administration.

Establishing the Transportation Security Administration (TSA) with the Aviation and Transportation Security Act³⁴ of November 19, 2001, was one of the most powerful responses to 9/11. Prior to the attacks, airport screening was performed by approximately 16 thousand scanners employed by private companies, and only 5% of baggage was screened³⁵. With the establishment of the TSA, aviation security became a federal task, implemented by a single federal entity and performed by federal-status workers. Over 55 thousand employees are responsible for providing security in all means of transport and at 440 U.S. airports.

The broad spectrum of the TSA's responsibilities³⁶ to ensure the free and secure movement of people and commerce is still growing. The TSA's core task is day-to-day security screening of all air passengers, baggage, and cargo. The scale is impressive. Approximately 4.9 million carry-on bags and 1.4 million checked bags are screened daily for explosives and dangerous items³⁷. To perform effective scanning, TSA is constantly

³² U.S. Department of Homeland Security, *Budget-in-Brief Fiscal Year 2021*, <https://www.dhs.gov/publication/fy-2021-budget-brief> (accessed: 15.12.2021).

³³ U.S. Government Accountability Office, *Department of Homeland Security: Progress Made and Work Remaining in Implementing Homeland Security Missions 10 Years after 9/11*, GAO-11-881, 7.09.2011, <https://www.gao.gov/products/gao-11-881> (accessed: 15.12.2021).

³⁴ S.1447 – Aviation and Transportation Security Act, 19 November 2001, Public Law No: 107-71.

³⁵ G. Ballock, V. Kadiyali, D. H. Simon, *The Impact of Post-9/11 Airport Security Measures on the Demand for Air Travel*, "Journal of Law and Economics" 2007, vol. 50, issue 4, pp. 731–755.

³⁶ U.S. Department of Homeland Security, *Budget-in-Brief...*

³⁷ Transportation Security Administration (TSA), *Security Screening: Carry-on Baggage Screening, Checked Baggage Screening*, <https://www.tsa.gov/travel/security-screening> (accessed: 15.12.2021).

improving technical solutions, including implementing the Advanced Imaging Technology with full-body screeners and Automated Screening Lanes based on Computed Tomography, currently the most advanced technology for detecting even small and well-concealed threats. Although new technologies improve efficiency, TSA continues to use traditional methods, including physical pat-down procedures and Canine Teams. To facilitate security procedures at U.S. airports, TSA has implemented a wide range of paid Trusted Traveler Programs³⁸ for pre-approved travelers, including a TSA Pre-Check with a list of time-saving benefits for frequent-flyers, including no need to remove shoes or expedited security screening.

Additionally, throughout the Screening of Passengers by Observation Techniques Program (SPOT)³⁹, Behavior Detection Officers (BDO) are trained to identify persons who may pose transportation security risks by observing individuals whose behavior exceeds thresholds of stress, fear, or deception. SPOT reports create a complex database valuable for trend analysis, extra screening, or other procedures. To neutralize threats before they reach the U.S., additional random screenings are performed through enhanced screening in more than 100 countries around the world at approximately 280 selected airports with flights to the U.S.⁴⁰

Another of the TSA's critical tasks is detecting, deterring and defeating hostile acts against air carriers, passengers and crew through the Federal Air Marshall Service (FAMS) program, performed by armed federal law enforcement officers deployed on selected passenger flights worldwide⁴¹. FAMS is also responsible for providing hands-on situational training for flight and cabin crews in conducting cabin search, elements of self-defense,

³⁸ U.S. Department of Homeland Security, *Official Trusted Traveler Program Website*, <https://tsp.dhs.gov/> (accessed: 15.12.2021).

³⁹ U.S. Department of Homeland Security, *Privacy Impact Assessment Update for the Screening of Passengers by Observation Techniques (SPOT) Program*, 5.08.2011, <https://www.dhs.gov/publication/screening-passengers-observation-techniques-spot-program> (accessed: 15.12.2021).

⁴⁰ TSA, *Security Screening: International Flights*, <https://www.tsa.gov/travel/security-screening> (accessed: 15.12.2021).

⁴¹ FAMS is a not a post-9/11 concept (following federal legislation against crimes committed aboard aircraft, safety inspectors of the Federal Aviation Administration were trained to secure safety aboard aircraft in flight in case of hijackings in the 1960s), but after 9/11 FAMS has grown in significance.

and using firearms aboard commercial aircraft within the Federal Flight Deck Officer Program created in response to the Arming Pilots Against Terrorism Act⁴² of 2002, authorizing flight deck officers to carry firearms and to use force, including lethal force.

TSA also works with international partners, and the public and private sectors to improve transportation security standards. An example of such cooperation was cockpit fortification, prepared with the Federal Aviation Administration and air carriers. By August 2002, all passenger and cargo aircraft had to have a temporary locking mechanism to restrict unwanted entry into the cockpit. By April 2003, all passenger and cargo aircraft had to have permanently modified doors to protect against ballistic threats and from forcible intrusion into the cockpit (adopted by ICAO to Annex 6 *Operation of Aircraft* to the Chicago Convention, as a Recommended Practice effective from November 2002 and mandatory from November 2003)⁴³. Another well-known example with a global impact was introducing the TSA Approved Luggage Locks, which make it possible to open baggage for an inspection with a master key without cutting it open.

It must be underlined that aviation is still very vulnerable even with a comprehensive multi-layered security system composed of high-end technology and experienced security officers. The number of terrorist plots has been growing since 9/11⁴⁴. Terrorists have become more innovative in breaching security. The TSA is constantly implementing new procedures to respond to emerging security threats. Since 2006 TSA may ask passengers to remove their shoes to screen for explosives. That requirement was introduced after a “Shoe Bomb Attempt”⁴⁵ of December 22, 2001, in which

42 Arming Pilots Against Terrorism Act, 25.11.2002, H.R.4635, Public Law No: 107-296.

43 ICAO, *U.S. Actions to Enhance Flightdeck Security Information Paper*, RAAC/7-IP/05, 22.06.2002, https://www.icao.int/SAM/Documents/2002/RAAC7/RAAC7_IP05.pdf (accessed: 15.12.2021).

44 National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism: A Department of Homeland Security Science and Technology Center of Excellence led by the University of Maryland, *Comparing Failed, Foiled, Completed and Successful Terrorist Attacks: Year 5 Final Report*, December 2007, https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/start_comparingfailedfoiledcompletedsuccessfulterroristattacks_dec2017.pdf (accessed: 15.12.2021).

45 A. Jager, *The “Shoe Bomber” Richard Reid – His Radicalization Explained*, International Institute for Counter-Terrorism, February 2018, <https://www.ict.org.il/>

a terrorist has hidden explosives in his shoes and tried to ignite it, while on board an American Airlines Flight 63, *en route* from Paris to Miami with 197 persons aboard. In the summer of 2006, a foiled “Transatlantic Aircraft Plot”⁴⁶ to simultaneously detonate bombs, smuggled onboard as sports beverages, on at least ten airplanes flying from the UK to the U.S. and Canada resulted in the TSA’s ban on all liquids, gels, and aerosols from carry-on luggage. It was implemented in August 2006 and amended a month later (after many protests) to allow small amounts of liquids 3.4 ounces – 100 ml in a single, clear plastic bag. When an Arabic language video on converting a remote-controlled toy into a bomb detonator was discovered on the Internet in October 2007, TSA reinforced toy screenings as a reaction to a “toy car scare”⁴⁷. After a December 25, 2009 “Christmas Day bombing attempt”⁴⁸ (“Underwear Bomber Plot”) by a terrorist attempting to detonate explosives concealed in his underwear while on board a Northwest Airlines Flight 253, *en route* from Amsterdam to Detroit with 290 passengers and crew members, TSA reinforced screening procedures and in 2010 implemented the Advanced Imaging Technology. After a “Cargo Planes Bomb Plot”⁴⁹ of October 2010, intended to detonate explosives hidden in toner cartridges aboard two cargo planes flying from Yemen to the U.S., all cargo shipments from Yemen were suspended indefinitely, and printer cartridges were banned from carry-on baggage.

images/Richard%20Reid%20-%20His%20Radicalization%20Explained.pdf (accessed: 15.12.2021).

46 ICAO, *Carriage of Duty Free Liquids, Gels, and Aerosols in Cabin Baggage – Working Toward a Global Response to Immediate Threats*, C/CAR DCA/9-IP/04, 4.06.2007, <https://www.icao.int/Meetings/AMC/MA/2007/9CCARDCA/9ccardcaip04.pdf> (accessed: 15.12.2021).

47 J. J. F. Forest, *The Modern Terrorist Threat to Aviation Security*, “Perspectives on Terrorism” 2007, vol. I, issue 6, [https://www.files.ethz.ch/isn/163691/FULL\(12\).pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/163691/FULL(12).pdf) (accessed: 15.12.2021), pp. 10–13.

48 U.S. Department of Justice, *Umar Farouk Abdulmutallab Sentenced to Life in Prison for Attempted Bombing of Flight 253 on Christmas Day 2009*, 16.02.2012, <https://www.justice.gov/opa/pr/umar-farouk-abdulmutallab-sentenced-life-prison-attempted-bombing-flight-253-christmas-day> (accessed: 15.12.2021).

49 Homeland Security Digital Library, *Looking Back: Air Cargo Bomb Plot Foiled on October 29, 2010*, 29.10.2012, <https://www.hsdl.org/c/looking-back-air-cargo-bomb-plot-foiled-on-october-29-2010/> (accessed: 15.12.2021).

Following the January 2015 intelligence reports of increased interest in smuggling explosives inside commercial electronics, shoes, clothing, cosmetics, and liquids, TSA improved enhanced screenings at overseas and domestic airports⁵⁰.

4. European Union's response to 9/11

New policies, procedures, and legislation adopted by the U.S. paved the way for improving aviation security systems in the European Union. Before 9/11, there was little cooperation between the European countries. In the wake of 9/11, the EU defined terrorism⁵¹, recognized it as one of the greatest threats⁵², declared counteracting terrorism as one of the priority objectives of the EU⁵³, and immediately started to work on new legal solutions⁵⁴. The framework Regulation (EC) No 2320/2002 of December 2002 establishing common rules in the field of civil aviation security⁵⁵ was adopted as a direct result of 9/11 to prevent acts of unlawful interference against civil aviation. It was replaced with Regulation

⁵⁰ U.S. Department of Homeland Security, *Aviation Security Enhancements for Select Last Point of Departure Airports with Commercial Flights to the United States*, 21.03.2017, <https://www.dhs.gov/news/2017/03/21/qa-aviation-security-enhancements-select-last-point-departure-airports-commercial> (accessed: 15.12.2021).

⁵¹ The Council of the European Union has defined terrorism in the Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism, OJ L 164, 22.06.2002, pp. 3–7 (international law does not have a unique and comprehensive legal definition of terrorism).

⁵² The 9/11 20th anniversary coincides with the 5th anniversary of the coordinated attacks that took place on March 22, 2016, in Brussels, including two bombings at Brussels Zaventem Airport.

⁵³ European Council, *Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting* (SN 140/01), 21.09.2001, <https://www.consilium.europa.eu/media/20972/140en.pdf> (accessed: 15.12.2021).

⁵⁴ European Commission, *Aviation Security*, https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/aviation-security_en (accessed: 15.12.2021).

⁵⁵ Regulation (EC) No 2320/2002 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 establishing common rules in the field of civil aviation security, OJ L 355, 30.12.2002, pp. 1–21.

(EC) No 300/2008 of March 2002 on common rules in the field of civil aviation security⁵⁶ applicable to all airports, all operators (including air carriers) providing services at airports, and all other entities providing goods or services through airports. The regulation lays down common rules, basic standards, and procedures for monitoring aviation security: screening of passengers, baggage, cargo, and mail, airport access control, and aircraft security checks. In addition, Member States were obliged to designate a single authority responsible for aviation security and set up a national civil aviation security and quality control program. In light of experiences gained over time, several regulations supplementing Regulation (EC) No 300/2008 were adopted to precisely define new procedures for liquids, aerosols, gels, security scanners, alternative security measures, and cargo control. All the previous implementing regulations (with over 20 amendments) were transformed into a single Implementing Regulation (EU) No 2015/1998⁵⁷ of November 2015, laying down detailed measures for the implementation of the common basic standards on aviation security. Since its adoption, it has been amended multiple times to cover new issues.

5. How far can the system go – controversial security measures

Security measures introduced after 9/11 have become costly, more intrusive, time-consuming and often stressful. Many new procedures raise questions about privacy and civil liberties protection. One of the examples is full-body scanning, Advanced Imaging Technology introduced in the U.S. as the primary method of scanning passengers after a 2009 “Christmas Day bombing attempt”. Many passengers object to going through the scanners because of privacy concerns, as scanners generate a detailed two- or three-dimensional image viewed in public by the TSA officers. Health concerns

⁵⁶ Regulation (EC) No 300/2008 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2008 on common rules in the field of civil aviation security and repealing Regulation (EC) No 2320/2002, OJ L 97, 9.04.2008, pp. 72–84.

⁵⁷ Commission Implementing Regulation (EU) 2015/1998 of 5 November 2015 laying down detailed measures for the implementation of the common basic standards on aviation security, OJ L 299, 14.11.2015, pp. 1–142.

have also been raised, as backscatter scanners use X-rays⁵⁸. Passengers can decline full-body screening in favor of physical screening, however, in a limited number of circumstances, some passengers – if their boarding pass indicates that they have been selected for enhanced screening⁵⁹ – can be required to undergo AIT screening⁶⁰. Similar concerns were raised by the EU, as security scanners could “bring a serious risk of fragmenting fundamental rights of EU citizens, impeding their rights of free movement and escalating their health concerns related to new security technologies”⁶¹. According to the EU legal framework on security scanners defined in the Implementing Regulation (EU) No 2015/1998⁶², the use of security scanners at EU airports is optional. If implemented, a wide range of minimum operational conditions and performance requirements has to be met.

Another example of a controversial security measure is the No Fly List. It prohibits individuals who may present a threat to civil aviation or national security from boarding a commercial aircraft. The list is a component of the Terrorist Screening Database (TSB), a single consolidated watchlist of individuals who are known or reasonably suspected of being involved in terrorist activities. It is managed by the Terrorist Screening Center, a multi-agency administered by the FBI, created in 2003 in the wake of 9/11⁶³. Terrorism-related information is shared between the U.S. agencies (TSA is one of the major beneficiaries) and international partners (some countries manage their lists, as in the case of the SATA List – Canada’s No Fly List). Although there are many/numerous quality

58 K. J. Riley, *Flight of Fancy? Air Passenger Security Since 9/11*, [in:] *The Long Shadow of 9/11. America’s Response to Terrorism*, eds. B. M. Jenkins, J. P. Godges, Santa Monica 2011, pp. 147–160.

59 There are different reasons to get a Secondary Security Screening Selection (SSSS) code in a boarding pass, it can be buying a last-minute flight, paying with cash, traveling to hot-spot destinations, or even buying a one-way ticket.

60 TSA, *Security Screening: Screening Technology*, <https://www.tsa.gov/travel/security-screening> (accessed: 15.12.2021).

61 Communication from the Commission to the European Parliament and Council on the Use of Security Scanners at EU airports, COM(2010) 311 final, 15.06.2010.

62 Commission Implementing Regulation (EU) 2015/1998 of 5 November 2015..., OJ L 299, pp. 1–142.

63 Federal Bureau of Investigation, *About the Terrorist Screening Center*, <https://www.fbi.gov/investigate/terrorism/tsc> (accessed: 15.12.2021).

measures to eliminate potential biases in listing individuals, false positives are hard to avoid. The secrecy of adding individuals to the list resulted in many complaints filed over the years against air carriers denying boarding and the entities responsible for managing the No Fly Lists. In Canada, it was widely reported⁶⁴ in 2016 that several children, mainly Canadians of Muslim origin, were included in the No Fly List and had to undergo extra security procedures to be able to fly because their names were similar to those of suspected individuals. One of the mothers was suggested by Air Canada to change her child's name to bypass future delays⁶⁵. The system was fixed in 2020 by adding a unique code, making identification unambiguous⁶⁶.

Yet a genuinely haunting question that remains even 20 years after 9/11 relates to the United 93 flight case. How close it was to being shot down by U.S. fighters following the Presidential shutdown order will remain unanswered. At 8:46:40, the first plane (American 11) crashed into the North Tower of the World Trade Center in New York City. By 9:00, the Federal Aviation Administration began comprehending that terrorists were going after multiple planes. At 10:02, the Secret Service projected that United 93 was heading towards Washington, most probably to crash into the Capitol or the White House. The President's press secretary noted that at 10:20, the President told him that he had authorized a shutdown of aircraft if necessary. Before intercepting the plane by fighters, it had crashed into an empty field in Shanksville, Pennsylvania. As the 9/11 Commission concluded: "NORAD officials have maintained that they would have intercepted and shot down United 93. We are not so sure. We are sure that the nation owes a debt to the passengers of United 93. Their actions saved the lives of countless others and may have saved either the Capitol or the White House from destruction"⁶⁷. Intercepting and shooting

64 #NoFlyListKids: *Canadian Children Falsely Flagged As Security Threats*, <https://noflylistkids.ca/en/home/> (accessed: 15.12.2021).

65 U. Jamil, *Can Muslims Fly? The No Fly List as a Tool of the "War on Terror"*, "Islamophobia Studies Journal" 2017, vol. XX, No. X, pp. 72–86.

66 Government of Canada, *Canadian Travel Number (CTN)*, <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrnt/cntr-trrrsm/pssngr-prtct/cndn-trvl-nmbr/index-en.aspx> (accessed: 15.12.2021).

67 National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (the 9-11 Commission), *The 9/11 Commission Report...*, p. 7, 10, 40–45.

down a commercial civilian aircraft would have created an inconceivable precedent, as the non-use of weapons against civilian aircraft in flight is a rule introduced to the Chicago Convention. Although the protocol on amending the Convention with Article 3 bis was signed in 1984, it has not been universally ratified (amongst others, by the U.S.) and leads to doubts over its absolute character versus derogations in case of aircraft hijacked by terrorists⁶⁸. After 9/11 the controversy revived⁶⁹.

6. Conclusions – threats and challenges for aviation security twenty years after 9/11

Air terrorism has accompanied aviation since its first years. A growing number of threats resulted in the implementation of new security procedures, mainly under the auspices of the ICAO. At the national level, single states implemented different measures, with no cooperation between them or even between various national stakeholders. The terrorist attacks of September 11, 2001, have changed the security system globally, starting with a multi-layered approach developed by the Transportation Security Administration, reinforced by ICAO multilateral treaties and technical Standards and Recommended Practices. New policies were adopted globally by the private sector and public administrations, including the European Union, which has developed common aviation security standards in the aftermath of the 9/11 attacks. As a result of those changes, aviation security has become as efficient and effective as ever. On the other hand, many passengers describe some measures as intrusive. There is

⁶⁸ M. Żylicz, *Terroryzm lotniczy w świetle prawa międzynarodowego*, “Państwo i Prawo” 2005, nr 9, pp. 17–33.

⁶⁹ Some countries, including Poland, have adopted laws permitting the shooting of a civilian airplane plane in case it is used for illegal activities, in particular, if hijacked by terrorists. The Constitutional Tribunal of Poland has stated in its ruling K 44/07 of 30.09.2008 (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 września 2008 r., K 44/07, OTK ZU 126/7/A/2008) that such a regulation implemented to the Polish Air Law would breach several fundamental constitutional rules, including the state ruled by law and implementing the principles of social justice, the inherent and inalienable dignity of the person, and the legal protection of the life of every human being.

much criticism of full-body screeners or placing individuals on the No Fly List. However, the most substantial impact of new security procedures is making traveling by air more cumbersome and time-consuming than before September 11, 2001.

With all of its imperfections, the trend of reinforcing aviation security will prevail, even with a growing number of cost-cutting programs currently introduced by airlines, airport operators, and public administration, as a result of the biggest aviation crisis ever caused by the COVID-19 pandemic. Terrorists are still trying to find the weakest link in the security system, and with easier access to new technologies, they pose a significant risk to civil aviation. The list of threats that will have to be addressed in the coming years by policymakers is long. It includes counteracting domestic terrorism, insider threats, cyber terrorism, unlawful use of unmanned aerial vehicles, and attacks on critical aviation infrastructure. Still, with procedural and technological improvements, aviation can stay one step ahead of terrorists.

Passenger Name Records (PNR) as a tool of counterterrorism in civil aviation after 9/11

1. Introduction

Civil aviation, more than any other industry, has been exposed to terrorism ever since the beginning. The first case of hijacking could be traced back to the 1930s, roughly 20 years after the historic flight of the Wright brothers, when Peruvian revolutionaries seized an aircraft in order to illegally cross the border of Peru¹. This event started the rich history of aviation terrorism, including the attack that is considered one of the most significant, if not the most significant, turning points for the development of modern civil aviation, namely, the 9/11 terrorist attacks.

For the first time an airliner was used as a weapon of mass destruction. This catastrophic event led to a crisis in the whole sector – thousands of employees became jobless, airlines lost not only billions of dollars, but also the trust of the passengers scared of the next terrorist attack². The world, aware of new threats, had to respond with adequate measures, including new security standards at the airports or changes in the construction of airplanes.

¹ J. Rajchel, *Bezpieczeństwo w porcie lotniczym*, Dęblin 2010.

² Bureau of Transportation Statistics, *Airline Travel Since 9/11*, “Issue Brief” 2005, No. 13, https://www.bts.gov/archive/publications/special_reports_and_issue_briefs/issue_briefs/number_13/entire (accessed: 15.12.2021).

Consequently, one of the most controversial tools to help identify terrorists and criminals attempting to blend into the traveling public before committing criminal acts has been introduced – the Passenger Name Records (PNR), which will be discussed in detail in the following paragraphs.

2. PNR – overview of the system and its aim

For an ordinary passenger, the PNR would be just a code consisting of letters and numbers, however, it contains several pieces of information about an individual taking a flight. According to the International Civil Aviation Organisation’s (ICAO) *Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data*, PNR “is the generic name given to records created by aircraft operators or their authorized agents for each journey booked by or on behalf of any passenger”³. It could contain such pieces of information as:

- name details,
- dates of travel and travel itinerary,
- ticket information,
- contact details like address and phone number,
- travel agent,
- payment information,
- seat number and baggage information⁴.

However, data not connected with the passenger’s travel, often referred to as “sensitive data”, such as “racial or ethnic origin, political opinions, religious or political beliefs, trade-union membership, marital status or data relating to a person’s sexual orientation”⁵ cannot be gathered by the operators.

PNR is only given in case of scheduled flights and in most cases, does not apply to charter air services. The data is transferred into reservation systems of the airlines or agents up to a year before the flight⁶. PNR could be compiled just for one flight, however, it could also refer to more segments of the journey.

³ International Civil Aviation Organisation (ICAO), Doc. 9944. *Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data*, Montréal 2010, https://www.icao.int/Security/FAL/ANNEX9/Documents/9944_cons_en.pdf (accessed: 15.12.2021), point 2.1.2.

⁴ *Ibidem*, Appendix 1.

⁵ *Ibidem*, point 2.19.

⁶ *Ibidem*, point 2.1.11.

Although the International Air Transport Association (IATA) and former Air Transport Association of America (ATA) have used a system of exchanging reservation information about interlining bookings⁷, PNR was specifically established to ensure safety and assess threats, such as acts of terrorism or serious crime⁸. Analysis through the PNR data allows the identification of potentially high-risk passengers and, therefore, improves aviation security on many different levels.

The system's effectiveness is demonstrated by the fact that, according to information provided by the Crisis Centre of the Belgian Passenger Information Unit (BelPIU), between January 2018 and September 2019, 94 terror suspects were caught already while booking airline flights. It should be noted that "40 of the 94 terrorism suspects were on an existing register of Foreign Terrorist Fighters (FTF), and that none of the suspects captured by PNR is actively wanted or has ever been the subject of a conviction". Furthermore, "the 54 men and women were flagged on PNR after being named in a case of terrorism or radicalization, but were otherwise unable to be traced by police"⁹.

3. Legal basis of PNR – United States, European Union, international agreements

First agreements on PNR were concluded after the 9/11 attacks, and in the beginning, they were seen as controversial and also encountered legal difficulties, especially in the European Union. Due to the fact there is no international multilateral regulation concerning this matter, laws concerning PNR are either domestic, like in the case of the United States, and could

7 "Interline is a relationship between airlines which allows one airline sells services to a customer that are provided by another airline. Airlines use interline to sell itineraries that they would otherwise not be able to serve alone", International Air Transport Association, *The Future of Interline. A new model for seamless customer journeys*, October 2019, <https://www.iata.org/contentassets/23426d4b09a0446d-be831601869098a1/future-of-interline-wp.pdf> (accessed: 15.12.2021), p. 3.

8 ICAO, Doc. 9944..., point 2.2.1.

9 A. Hope, *94 terror suspects caught when booking airline flights, says report*, "The Brussels Times", 7.09.2019, <https://www.brusselstimes.com/news/belgium-all-news/67242/94-terror-suspects-caught-when-booking-airline-flights-says-report/> (accessed: 15.12.2021).

also take the shape of bilateral agreements between certain states. Moreover, it should be noted that the EU has also adopted several laws regarding the PNR, and concluded relevant agreements with countries like the United States, Australia, and Canada. ICAO intending to “establish uniform measures for PNR data transfer and the subsequent handling of these data” and to “assist States in designing data requirements and procedures in order to minimize technical burdens that may impair the implementation of these uniform measures” created earlier mentioned Doc. 9944 – *Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data*.

3.1. PNR regulations in the United States

The regulation regarding PNR has been first introduced in the United States through the Aviation and Transportation Security Act of 2001 by amending the U.S. Code Section 44909 and adding as followed: “The carriers shall make passenger name record information available to the Customs Service [United States Customs and Border Protection¹⁰, federal law enforcement agency of the United States Department of Homeland Security – M. B.] upon request”¹¹.

This matter is further elaborated in the Code of Federal Regulations (CFR). According to the 19 CFR § 122.49d paragraph (a), each carrier, operating a passenger flight to or from the United States, upon request, must provide Customs with electronic access to certain PNR information. The definition provided in 19 CFR § 122.49d paragraph (b) is similar to the definition from the ICAO’s Doc. 9944, which provides that PNR information refers to reservation information from the air carrier’s systems setting forth the identity and travel plans of each passenger, also under group reservation. The regulation gives then further guidance on which data could be requested by Customs, “required system interface with Customs Data Center to facilitate Customs retrieval of requested PNR data”¹² and also sharing PNR data between different federal agencies.

¹⁰ U.S. Customs and Border Protection, <https://www.cbp.gov/> (accessed: 15.12.2021).

¹¹ Passenger manifests, 49 U.S. Code § 44909, <https://www.govinfo.gov/app/details/USCODE-2011-title49/USCODE-2011-title49-subtitleVII-partA-subpartiii-chap449-subchapI-sec44909/summary> (accessed: 15.12.2021).

¹² Code of Federal Regulations, Title 19: *Customs Duties*, 19 CFR § 122.49d – *Passenger Name Record (PNR) information*, paragraph c, <https://www.govinfo.gov/content/>

Regarding the privacy protection, The Privacy Act of 1974, as amended, 5 U.S.C. § 552a, lays down a list of fair information practices, governing the collection, maintenance, use and dissemination of personal information maintained in the federal agencies' system of record¹³. It should be noted that the Act does not cover non-U.S. Nationals, however, the Judicial Redress Act of 2015 (5 U.S.C. § 552a note) extends the scope to the non-U.S. citizens and non-lawful permanent residents who are citizens of countries that have been designated pursuant to procedures identified within the Judicial Redress Act (all countries of the European Union)¹⁴.

3.2. PNR regulations in the European Union

As mentioned earlier, PNR regulations became more problematic in the EU than in the U.S. due to different priorities regarding the matter of combating terrorism¹⁵. According to M. de Leon, “the US authorities grant an absolute priority to the protection of the security, (...) whereas the EU stresses the importance of maintaining human rights. In short, the US authorities demand more information on the passengers than the EU authorities are prepared to supply”¹⁶.

The proposal of the EU PNR directive was ready in February 2011. Both the proponents and sceptics of PNR retention agreed that a common EU approach was a necessary prerequisite to the effective negotiation with third countries – the earlier lack of coordination threatened to undermine the EU's negotiating position. At first, the project came under fire from the human rights group on a number of grounds, including “that the case for

pkg/CFR-2012-title19-vol1/pdf/CFR-2012-title19-vol1-sec122-49d.pdf (accessed: 15.12.2021).

¹³ Privacy Act of 1974, 5 U.S. Code § 552a, <https://www.justice.gov/opcl/privacy-act-1974> (accessed: 15.12.2021).

¹⁴ Judicial Redress Act of 2015 & U.S.-EU Data Protection and Privacy Agreement, 24 February 2016, H.R.1428, Public Law No: 114-126, <https://www.justice.gov/opcl/judicial-redress-act-2015> (accessed: 15.12.2021).

¹⁵ See also: M. Tzanou, *The War Against Terror and Transatlantic Information Sharing: Spillovers of Privacy or Spillovers of Security*, “Utrecht Journal of International and European Law” 2015, vol. 31, issue 80, pp. 87–103.

¹⁶ P. Mendes de Leon, *Introduction to Air Law*, Alphen aan den Rijn 2017, p. 311.

demonstrating that the PNR law was proportionate to the threats faced has not been properly made¹⁷.

On 27th April 2016, the European Parliament and the Council adopted the Directive (EU) 2016/681 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime¹⁸, the so-called ‘PNR Directive’. The main aim of the regulation is to collect and process data but “only for the purposes of preventing, detecting, investigating and prosecuting terrorist offences and serious crime”¹⁹.

According to Article 4 of the PNR Directive, “each Member State shall establish or designate an authority competent (...), to act as its passenger information unit (‘PIU’)”. PIU was responsible for collecting, storing, processing, and transferring the data to competent authorities, and exchanging data with the PIUs of other Member States and Europol²⁰. The Directive does not prohibit two or more Member States to establish or designate a single PIU together, in the sense that one of the Member States establishes the PIU and the other state considers it as the national PIU²¹.

Article 7 states that the list “of the competent authorities entitled to request or receive PNR data or the result of processing those data from the PIU in order to examine that information further or to take appropriate action for the purposes of preventing, detecting, investigating and prosecuting terrorist offences or serious crime” must be adopted in advance²².

To sum up, Article 12 defined the period of data retention and depersonalisation, providing that the PNR data shall be kept in a database at the PIU for a period of five years and, upon expiry of that period, shall be

17 *PNR Agreements. EU Agreements with the US and other third countries*, Library Briefing, 1.07.2011, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2011/110194/LDM_BRI\(2011\)110194_REV2_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2011/110194/LDM_BRI(2011)110194_REV2_EN.pdf) (accessed: 15.12.2021).

18 Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, OJ L 119, 4.05.2016, pp. 132–149.

19 *Ibidem*, Article 1.

20 *Ibidem*, paragraph 2.

21 *Ibidem*, paragraph 4.

22 *Ibidem*, Article 7, paragraph 1.

deleted permanently. Moreover, after six months following the transfer to the PIU, such data as names, addresses, payment information, and frequent flyer information should be depersonalised²³.

The PNR Directive has raised many concerns as to whether it is an appropriate and effective tool of counterterrorism or rather the intrusion into the EU citizens' rights. This matter will be covered in more detail later in this study.

3.3. PNR international agreements

For the European Union, international agreements concerning PNR were prior to the Directive itself. As for April 2021, the EU has international PNR agreements with Australia²⁴ and the United States²⁵, both signed in the second half of 2011 and entered into force on 1st June 2012 and 1st July 2012, respectively (further on referred to as "agreements").

Under the agreements, the PNR data from the EU "may be transferred and used, and the manner in which the data shall be protected"²⁶ and "may be transferred, processed and used, and protected"²⁷. Both agreements aim to improve the safety and security of the public. From the perspective of time, the agreements were reviewed positively – the joint evaluations have "clearly demonstrated the added value and operational effectiveness of the Agreement in the fight against terrorism and serious transnational crime", e.g. drug crimes and child exploitation²⁸.

²³ *Ibidem*, Article 3(10) – "to depersonalise through masking out of data elements' means to render those data elements which could serve to identify directly the data subject invisible to a user".

²⁴ Agreement between the European Union and Australia on the processing and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the Australian Customs and Border Protection Service, OJ L 186, 14.07.2012, pp. 4–16.

²⁵ Agreement between the United States of America and the European Union on the use and transfer of passenger name records to the United States Department of Homeland Security, OJ L 215, 11.08.2012, pp. 5–14.

²⁶ Agreement between the European Union and Australia..., OJ L 186, Article 1.

²⁷ Agreement between the United States of America and the European Union..., OJ L 215, Article 1.

²⁸ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the joint evaluation of Agreement between the European Union and Australia on the processing*

The UE also holds negotiations for agreements with Canada and, more recently, Japan. Despite the fact that Canada had already signed an agreement with the EU concerning that matter back in 2014, the Court of Justice declared that it may not be concluded in its current form due to its incompatibility with several articles of the Charter of Fundamental Rights of the European Union²⁹. Therefore, the new negotiations between Canada and the EU were launched in 2018.

4. Controversies and threats related to PNR

As mentioned earlier, laws concerning PNR system have raised concerns, especially in Europe, where a group of European law experts paid attention to a possible conflict with the right to protection of personal data from Article 8 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, or Article 7 thereof – right to privacy³⁰. The chain of PNR transfer allows the PIUs, under the EU PNR Directive, to have a massive amount

and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the Australian Customs and Border Protection Service, COM(2021) 17 final, 12.01.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0017> (accessed: 15.12.2021); *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the joint evaluation of the Agreement between the United States of America and the European Union on the use and transfer of passenger name records to the United States Department of Homeland Security*, COM(2021) 18 final, 12.01.2021, [https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yduo_j9vvik7m1c3gyxp/vlfejolyofy9/v=s7z/f=/com\(2021\)18_en.pdf](https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yduo_j9vvik7m1c3gyxp/vlfejolyofy9/v=s7z/f=/com(2021)18_en.pdf) (accessed: 15.12.2021).

- ²⁹ “Consequently, the Court (Grand Chamber) gives the following Opinion: (...) 2. The Agreement between Canada and the European Union on the transfer and processing of Passenger Name Record data is incompatible with Articles 7, 8 and 21 and Article 52(1) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union in so far as it does not preclude the transfer of sensitive data from the European Union to Canada and the use and retention of that data”. Opinion 1/15 of the Court (Grand Chamber), 26 July 2017, ECLI:EU:C:2017:592, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=193216&doclang=EN> (accessed: 15.12.2021).
- ³⁰ Also article 8th of: Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols No. 11 and No. 14, Rome, 4.11.1950, “European Treaty Series” 1950, No. 5.

of personal data under surveillance, stored for a period of five years, with the depersonalisation happening six months after the transfer. The Directive allows to process data but does not contain any rules on its analysis methods and the use for profiling. Profiling, *inter alia* based on nationality or ethnicity, as a popular airport security measure has been mostly used in the United States as a result of the 9/11 attacks³¹, nevertheless, such a practice is becoming more common in Europe as well, especially profiling based on race³².

Therefore, one could ask – how far the measures of counterterrorism and increasing safety can interfere in the sphere of human rights? The answer to this question might differ depending on where it is asked and who is answering. States could share different priorities regarding such matters, with the perfect example of the United States and the EU community, already mentioned. Where the EU emphasizes the protection of human rights as an overriding policy objective, the US places security higher because of its fights against terrorism³³.

Nevertheless, the decision of the EU to adopt the PNR Directive was a step, either forward or backward, depending on interpretation. The Directive is „a glaring example of a tool that may seriously limit our right to protection of personal data in exchange for better anti-terrorist security. However, relatively large amount of data that is made accessible for Member State’s authorities at purchase of air tickets seems a high intrusion in comparison with low level of safety provided”³⁴.

³¹ P. Siggins, *Racial Profiling in the Age of Terrorism*, 12.03.2002, <https://www.scu.edu/ethics/focus-areas/more/resources/racial-profiling-in-an-age-of-terrorism/> (accessed: 15.12.2021).

³² D. Mijatović, *Ethnic profiling: a persisting practice in Europe*, 9.05.2019, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/ethnic-profiling-a-persisting-practice-in-europe> (accessed: 15.12.2021).

³³ P. Mendes de Leon, *Introduction to Air Law...*, p. 123.

³⁴ M. Osiecki, *Passenger Name Record (PNR) – an Effective Tool in Fight Against Terrorism or an Unfair Limitation of Our Right to Protection of Personal Data?*, [in:] *Law 2.0: New Methods, New Laws. 7th International Conference of PHD Students and Young Researchers. Conference Papers*, ed. V. Vėbraitė, Vilnius 2019, pp. 241–248.

5. Conclusions – PNR as a tool of counterterrorism in civil aviation after 9/11

Going back to the turning point, security in civil aviation has been heavily influenced by the 9/11 attacks. It would not be an exaggeration to declare that this industry will never be the same again after these tragic events. Pressure has been put on measures aiming to prevent such situations from happening again. In this sense, the PNR seems a reasonable counterterrorism tool, as it helps identify terrorists and criminals attempting to blend into the travelling public before committing criminal acts.

The preamble to the EU PNR Directive states that:

it is possible to address the threat of terrorist offences and serious crime from a different perspective than through the processing of other categories of personal data. However, to ensure that the processing of PNR data remains limited to what is necessary, the creation and application of assessment criteria should be limited to terrorist offences and serious crime for which the use of such criteria is relevant. Furthermore, the assessment criteria should be defined in a manner which keeps to a minimum the number of innocent people wrongly identified by the system³⁵.

When the possible violation of the right to privacy and personal data protection is coupled with the promise of enhancing safety, it is hard to determine which one is more of value. According to the UN Global Counter-Terrorism Strategy, one of the pillars of the strategy is: “Measures to ensure respect for human rights for all and the rule of law as the fundamental basis for the fight against terrorism”³⁶. Considering that the right to privacy is, indeed, a human right, maybe there might be a third approach that does not put these two contrary to each other? These questions will probably remain unanswered, at least until another turning point in the history takes place.

³⁵ OJ L 119, preamble, recital 7.

³⁶ UN Office of Counter-Terrorism, *UN Global Counter-Terrorism Strategy*, <https://www.un.org/counterterrorism/un-global-counter-terrorism-strategy> (accessed: 15.12.2021).

Współczesny terroryzm morski

1. Wprowadzenie

Przyjmując za kryterium podziału terroryzmu rodzaj środowiska, w którym dokonywane są ataki, można wyróżnić między innymi terroryzm morski. Za pierwszy akt współczesnego terroryzmu morskiego uważa się dokonany 22 stycznia 1961 r. u wybrzeży Brazylii atak na liniowiec pasażerski Santa Maria¹. Zaistnienie tego problemu w debacie publicznej i w doktrynie prawa międzynarodowego publicznego wiąże się jednak ze sprawą statku Achille Lauro. Porwanie włoskiego wycieczkowca w 1985 r. przez członków Ludowego Frontu Wyzwolenia Palestyny spowodowało konieczność prawnej reakcji nakierowanej na przeciwdziałanie aktom terroru dokonywanym na morzu i zwalczanie ich. Mimo że udział aktów terroryzmu morskiego w stosunku do wszystkich aktów terrorystycznych stanowi ok. 0,03%², to współcześnie zagadnienie terroryzmu morskiego także jest przedmiotem szerokiej dyskusji, szczególnie w zakresie definiowania tego zjawiska.

1 A. Łysik, *Terroryzm morski. Współczesne zagrożenie w transporcie międzynarodowym*, „Studia i Materiały Instytutu Transportu i Handlu Morskiego” 2012, nr 9, s. 76.

2 Na podstawie Global Terrorism Database w latach 1970–2019, <https://www.start.umd.edu/gtd/> (stan na: 29.03.2021).

2. Próby zdefiniowania terroryzmu morskiego

Podjmując próbę identyfikacji terroryzmu morskiego, nie sposób nie odnieść się w pierwszej kolejności do głównego znamienia omawianego zjawiska, a więc terroryzmu, za który Encyklopedia PWN uznaje:

różnie umotywowane, najczęściej ideologicznie, planowane i zorganizowane działania pojedynczych osób lub grup, podejmowane z naruszeniem istniejącego prawa, podjęte w celu wymuszenia od władz państw i społeczeństwa określonych zachowań i świadczeń, (...) za pomocą różnych środków (nacisk psychologiczny, przemoc fizyczna, użycie broni i ładunków wybuchowych), w warunkach specjalnie nadanego im rozgłosu i celowo wytworzonego w społeczeństwie lęku (...)³.

Przytoczone wyjaśnienie encyklopedyczne wskazuje częściowo zakres, który towarzyszyć będzie próbom definiowania terroryzmu morskiego.

Działalność terrorystyczna na obszarach morskich w II połowie XX w. sprawiła, że zaczęto tworzyć definicję tego niebezpiecznego zjawiska zarówno w literaturze przedmiotu, jak i na gruncie prawa międzynarodowego. Można wyróżnić efekt prac dwóch organizacji międzynarodowych: Rady ds. Współpracy w zakresie Bezpieczeństwa w Regionie Azji i Pacyfiku (CSCAP) oraz Parlamentu Europejskiego i Rady, która przyjęła rozporządzenie z 31 marca 2004 r. w sprawie wzmocnienia ochrony statków i obiektów portowych. Istotną rolę odgrywają również postanowienia Konwencji w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej sporządzonej w Rzymie dnia 10 marca 1988 r. (konwencja SUA, konwencja rzymska)⁴, stworzonej pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Morskiej, oraz protokołu do tej konwencji (protokół londyński)⁵. Natomiast, co

³ *Terroryzm*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/terroryzm;3986796.html> (dostęp: 29.03.2021).

⁴ Dz.U. 1994 Nr 129, poz. 635.

⁵ International Maritime Organization (IMO), Protocol of 2005 to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, London, 14 October 2005, IMO Doc. LEG/CONF.15/21.

znamienne, podstawowy akt prawny regulujący prawo morza – Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r.⁶ – nie odnosi się *expressis verbis* do aktów terroryzmu morskiego. Dokument ten stanowi jednak istotne ogniwo w systemie bezpieczeństwa morskiego, czego podstawą jest art. 101⁷, zawierający bardzo szeroką definicję piractwa, które w ściśle określonych przypadkach może odnosić się do działalności terrorystów morskich. Zgodnie z konwencją piractwem jest m.in.:

każdy bezprawny akt gwałtu, zatrzymania lub grabieży **popęlniony dla celów osobistych** [podkr. aut.] przez załogę lub pasażerów prywatnego statku lub samolotu i wymierzony: (i) na morzu pełnym przeciwko innemu statkowi morskiemu lub powietrznemu albo przeciwko osobom lub mieniu na pokładzie takiego statku morskiego lub powietrznego; (ii) przeciwko statkowi morskiemu lub powietrznemu, osobom lub mieniu w miejscu niepodlegającym jurysdykcji żadnego państwa.

W tym miejscu należy podkreślić, że konwencja z Montego Bay wyłącza możliwość potraktowania jako piractwa aktów dokonanych z motywacji politycznych⁸.

Wspomniana wyżej konwencja SUA w przeciwieństwie do konwencji o prawie morza zajmuje się bezpośrednio problemem aktów terroru morskiego. W preambule wskazuje na rosnące zagrożenie bezprawnymi czynami przeciwko żegludze morskiej, które narażają na niebezpieczeństwo osoby i mienie oraz negatywnie wpływają na zaufanie społeczności międzynarodowej do bezpieczeństwa żeglugi morskiej⁹. Konwencja, podpisana w 1988 r., weszła w życie 1 marca 1992 r. Jej sygnatariuszami jest obecnie 166 państw, których połączone floty

6 Dz.U. 2002 Nr 59, poz. 543.

7 Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (dalej jako: „konwencja z Montego Bay”).

8 Zob. szerzej K. Wardin, *Rozwiązania legislacyjne w aspekcie zapobiegania działaniom terrorystycznym*, <http://31.186.81.235:8080/api/files/view/1369524.pdf> (dostęp: 30.05.2021), s. 66.

9 Dz.U. 1994 Nr 129, poz. 365.

handlowe stanowią około 95,16% tonażu światowej floty handlowej¹⁰. Można zatem stwierdzić, że jest to najpowszechniejszy akt prawny zawierający postanowienia związane z terroryzmem morskim. Co prawda, konwencja rzymska nie formułuje definicji legalnej terroryzmu morskiego, wszelako wymieniony w art. 3 katalog przestępstw przeciwko żegludze morskiej odnosi się także do działań terrorystycznych. Konwencja SUA penalizuje zachowania polegające na: zajmowaniu statku lub przejmowaniu nad nim kontroli przy użyciu siły lub groźby jej użycia; dokonywaniu aktu przemocy przeciwko osobie znajdującej się na statku; niszczeniu statku albo powodowaniu uszkodzenia statku lub jego ładunku, jeżeli działania te mogą zagrażać bezpiecznej żegludze tej jednostki. Zakres konwencji obejmuje również umieszczanie na statku urządzeń lub substancji, które mogą zniszczyć ten statek, spowodować uszkodzenie jednostki lub znajdującego się na niej ładunku, a także niszczenie urządzeń nawigacyjnych albo przeszkadzanie w ich obsłudze, jeżeli działanie takie może zagrażać bezpiecznej żegludze statku. Również świadome przekazywanie fałszywych informacji, powodujących zagrożenie dla bezpiecznej żeglugi statku, jest karalne¹¹. Szeroki katalog przestępstw z art. 3, a także fakt, że większość państw przyjęła konwencję rzymską, sprawia, że jest to podstawowy akt prawny w kontekście walki z terroryzmem morskim.

Kolejna ważna próba prawnej regulacji terroryzmu morskiego miała miejsce już po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 r. na forum Komitetu Ad Hoc podczas dyskusji nad projektem konwencji całościowo ujmującej zagadnienia terroryzmu¹². Chociaż przygotowany projekt nie został przyjęty, to w ramach działań legislacyjnych podjętych przez ONZ i Międzynarodową Organizację Morską w 2005 r. uchwalony został protokół dodatkowy (protokół londyński) do konwencji

10 International Maritime Organization (IMO), *Status of Treaties*, 25.05.2023, <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Status%20of%20IMO%20Treaties.pdf> (dostęp: 5.06.2023).

11 Konwencja w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej... (Dz.U. 1994 Nr 129, poz. 365).

12 C. F. Diaz-Paniagua, *Negotiating Terrorism: The Negotiation Dynamics of Four UN Counter-Terrorism Treaties, 1997–2005*, Ph.D. Dissertation, City University of New York 2008, s. 516.

rzymskiej z 1988 r. Protokół wprowadza do konwencji art. 3bis ust. 1 lit. a¹³ zawierający definicję przestępstwa terrorystycznego, za które należy uznać zachowanie bezprawne i umyślne w celu zastraszenia ludności lub zmuszenia rządu lub organizacji międzynarodowej do wykonania jakiegokolwiek działania lub powstrzymania się od niego. Znamieniem przestępstwa jest użycie na pokładzie statku lub przeciwko statkom wszelkich materiałów wybuchowych, radioaktywnych lub broni masowego rażenia w sposób, który powoduje lub może powodować śmierć albo poważne obrażenia lub uszkodzenia. Zabroniony jest również zrzut ze statku wymienionych wcześniej materiałów oraz zrzut ropy, skroplonego gazu ziemnego lub innych substancji niebezpiecznych. Co więcej, przestępstwem jest wykorzystanie statku jako broni lub środka do przeprowadzenia ataku terrorystycznego. Najistotniejszym *novum* wydaje się wprowadzenie „motywu terrorystycznego” – zastraszenie ludności lub zmuszenie rządu do podjęcia działania lub powstrzymania się od niego – oraz ujęcie w ramy prawne możliwości użycia statku jako broni.

Działalność terrorystów na morzu była przedmiotem prac CSCAP, zrzeszającej 21 krajów Azji i regionu Pacyfiku. Utworzona przez Radę definicja uznaje za terroryzm morski działalność prowadzoną w środowisku morskim, skierowaną przeciwko statkom, stałym platformom na morzu lub w porcie oraz ich pasażerom albo pracownikom, a także przeciwko infrastrukturze nadbrzeżnej, włączając w to obiekty turystyczne, obszar portu oraz miasta portowe¹⁴. Ciekawym aspektem jest włączenie przez CSCAP do zakresu terroryzmu morskiego działalności przeciwko obiektom nadbrzeżnym. Warto zwrócić uwagę na tę definicję ze względu na fakt, że udział państw azjatyckich w światowym handlu morskim w 2020 r. wyniósł 41%¹⁵, ponadto w Azji między 2001 a 2019 r. odnotowano aż 75 incydentów sklasyfikowanych w Global Terrorism

¹³ International Maritime Organization (IMO), Protocol of 2005 to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, art. 4 ust. 5.

¹⁴ CSCAP, *Memorandum No. 5 – Cooperation for Law and Order at Sea*, 2001, s. 15.

¹⁵ *Asia expands its lead in maritime trade and business*, 18.11.2021, <https://unctad.org/news/asia-expands-its-lead-maritime-trade-and-business> (dostęp: 3.09.2022).

Database (GTD) jako akty terroryzmu morskiego, podczas gdy ogólna liczba przypadków terroryzmu morskiego w tym okresie wyniosła 177¹⁶.

Interesujące z punktu widzenia Polski są regulacje prawne odnoszące się do działalności terrorystycznej na morzu, znajdują się one w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 725/2004 z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie wzmocnienia ochrony statków i obiektów portowych¹⁷. Zgodnie z art. 2 ust. 13 rozporządzenia pojęcie „zamierzony akt bezprawny”, obejmujące również akty terroryzmu morskiego, oznacza „umyślne działanie, które ze swojej natury lub kontekstu może wyrządzić szkodę statkom używanym do międzynarodowej lub krajowej żeglugi morskiej, ich pasażerom lub ładunkom lub obiektom portowym z nimi powiązanymi”.

Omówione regulacje są różnorodne i mają wiele elementów autonomicznych. Wszystkie cztery zgadzają się tylko co do tego, że terroryzm morski skierowany jest przeciwko statkom. Konwencja SUA wskazuje również na niszczenie urządzeń nawigacyjnych, przekazywanie fałszywych informacji oraz użycie siły i przemocy wobec statku oraz osób i ładunków znajdujących się na nim. Wyrażenie „użycie siły” nie pojawia się w definicji CSCAP, podobnie rozporządzenie PE i Rady oraz protokół londyński nie stosują *expressis verbis* tego zwrotu, jednakże protokół wymienia różne środki, takie jak broń masowego rażenia, materiały wybuchowe i radioaktywne, których wykorzystanie niewątpliwie może być nazwane „użyciem siły”. Ponadto jako jedyny wyraźnie wprowadza do definicji przestępstwa terroryzmu morskiego zrzut substancji powodujących zagrożenie dla życia i zdrowia oraz znamię celu. Proponowane przez CSCAP zdefiniowanie terroryzmu nie zawiera metod, ale wyłącznie cele ataku terrorystów, przy czym warto zaznaczyć, że infrastruktura nadbrzeżna oraz miasta portowe znajdują się tylko w definicji Rady ds. Współpracy w zakresie Bezpieczeństwa, natomiast port i infrastrukturę portową wymienia się zarówno w memorandum CSCAP, jak i w rozporządzeniu PE i Rady.

¹⁶ Na podstawie danych GTD, <https://www.start.umd.edu/gtd/> (dostęp: 29.03.2021).

¹⁷ Dz.U. L 129 z 29.04.2004, s. 6, Dz.U. – polskie wydanie specjalne 2004, rozdz. 7, t. 8, s. 76.

3. Skuteczność przyjętych rozwiązań

Największym problemem skuteczności rozwiązań prawnych dotyczących terroryzmu morskiego są trudności w zdefiniowaniu tego zjawiska. Składa się na to wielość definicji przyjmowanych na gruncie prawa międzynarodowego, dlatego rozwiązaniem *de lege ferenda* jest przyjęcie definicji terroryzmu morskiego na bazie definicji pochodzącej z projektowanej konwencji przeciwko terroryzmowi¹⁸, co wymagałoby wprowadzenia odpowiednich zmian w przepisach konwencji SUA oraz konwencji o prawie morza. Wskazuje się, że włączenie terroryzmu morskiego do jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego oraz Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza mogłoby skutkować ujednoczeniem przyjętych przepisów, co wiązałoby się ze zwiększeniem skuteczności prawnomiędzynarodowych regulacji terroryzmu morskiego¹⁹.

4. Sprawcy terroryzmu morskiego

Działalnością w zakresie terroryzmu morskiego zajmują się głównie organizacje terrorystyczne, takie jak: Grupa Abu Sajjafa (ASG) aktywna na terenie Filipin, somalijska Asz-Szabab, palestyński Hamas, Hezbollah czy Al-Kaida Półwyspu Arabskiego (AQAP). Wśród sprawców aktów terroru na morzu są również powstańcze organizacje zbrojne, m.in. Tygrysy Wyzwolenia Tamiłskiego Ilamu, zwane Tamiłskim Tygrysami (LTTE), Armia Arakańska (AA), Rewolucyjne Siły Zbrojne Kolumbii (FARC) czy Ruch na rzecz Wyzwolenia Delt Nigru (MEND)²⁰. Ponadto wśród sprawców wyróżnić można religijne ugrupowania ekstremistyczne, których przedstawicielem jest zbrojna część jemeńskiego ruchu Huti – Ansar

¹⁸ *Report of the Coordinator of the draft convention, attached to the letter of the Chairman of the Sixth Committee to the President of the General Assembly, dated 3 August 2005*, appendix II: *Draft comprehensive convention against international terrorism*, A/59/894, <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup08/basicmats/unterrorism.pdf> (dostęp: 30.05.2021).

¹⁹ J. P. Pérez-León Acevedo, *International Law and Maritime Terrorism*, 19.11.2019, <https://www.ejiltalk.org/international-law-and-maritime-terrorism/> (dostęp: 30.05.2021).

²⁰ Na podstawie danych GTD, <https://www.start.umd.edu/gtd/> (dostęp: 29.03.2021).

Allah²¹. Odnotowano także pojedyncze morskie akty terrorystyczne dokonane przez inne, niedające się szerzej sklasyfikować podmioty. Przykładem mogą być korsykańscy separatyści, którzy w czerwcu 1996 r. dokonali ataku bombowego na jacht w pobliżu miasta Solenzara na Korsyce²², a także członkowie jemeńskiego plemienia, którym przypisuje się atak z 16 października 2019 r. na tankowiec w prowincji Marib²³.

5. Działalność organizacji terrorystycznych a terroryzm morski

Morska działalność terrorystyczna organizacji o charakterze zbrojnym i terrorystycznym stanowi zazwyczaj mniejszą część ich aktywności. Tezę tę potwierdzają dane zgromadzone w GTD: w latach 1970–2019 akty terroryzmu morskiego stanowiły ok. 0,03%²⁴ wszystkich zarejestrowanych aktów terroryzmu²⁵. Niskie zainteresowanie działalnością terrorystyczną na morzu jest spowodowane trudnościami logistycznymi w przeprowadzeniu ataków. Wymagają one bowiem zorganizowania odpowiedniej floty, wyszkolenia załóg oraz ich odpowiedniego wyposażenia, co wiąże się z wysokimi nakładami finansowymi. Kolejną przyczyną jest niski poziom zainteresowania terroryzmem morskim ze strony społeczności międzynarodowej. Jest to przejaw szerszej tendencji światowych mocarstw do koncentrowania się na sprawach lądowych i ignorowania środowiska morskiego, co określane jest jako zjawisko *sea blindness*²⁶.

21 Według danych GTD Huti – Ansar Allah przypisuje się odpowiedzialność za 16 ataków w latach 2015–2019, w tym za atak na łódź przewożącą cywilów w Adenie, do którego doszło 6 maja 2015 r. W jego wyniku zginęło 87 cywilów. Zob. GTD, <https://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtddid=201505060078> (dostęp: 30.05.2021).

22 GTD, <https://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtddid=199606000001> (dostęp: 29.03.2021).

23 GTD, <https://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtddid=201910160031> (dostęp: 29.03.2021).

24 Na podstawie GTD w latach 1970–2019, <https://www.start.umd.edu/gtd/> (stan na: 29.03.2021).

25 M. D. Greenberg et al., *Maritime Terrorism. Risk and Liability*, Santa Monica 2006, s. 9.

26 M. Curran et al., *Violence at sea. How terrorists, insurgents, and other extremists exploit the maritime domain*, Broomfield, CO, 2020, s. 1–2.

6. Cele terroryzmu morskiego

Szeroki katalog potencjalnych celów, obejmujący zarówno infrastrukturę portową, statki cywilne, w tym pasażerskie, jak również flotę wojenną oraz handlową, pozwala terrorystom dogodnie wybrać cel w zależności od tego, jakimi potrzebami się kierują. Dlatego można przyjąć podział celów działań terrorystów ze względu na kryterium zamierzonych efektów, wyróżniając:

- 1) „symboliczne znaczenie ataku,
- 2) ekonomiczne konsekwencje ataku,
- 3) liczebność ofiar zamachu,
- 4) możliwość użycia statku jako broni,
- 5) korzyści transportowe”²⁷.

Ad 1. Ataki na symboliczne cele mają jak najmocniej ugodzić w wartości szczególnie istotne dla podmiotów, w które chcą uderzyć terroryści²⁸. Zamachy na tego rodzaju cele są skuteczną formą działalności dla uzyskania odpowiedniego rozgłosu medialnego oraz politycznego, a także dla prowadzenia propagandy sukcesu przez organizacje terrorystyczne. Najbardziej znanym przykładem akcji, która miała ugodzić w dumę amerykańskiej marynarki wojennej oraz pośrednio w Stany Zjednoczone, jest atak na niszczyciel USS Cole zorganizowany przez ugrupowanie Al-Kaida 12 października 2000 r.²⁹ Atak przeprowadzono, gdy amerykański okręt zmierzający do Zatoki Perskiej zatrzymał się w jemeńskim porcie w Aden na uzupełnienie paliwa. Zamachowcy samobójcy podpłynęli do niszczyciela łodzią wypełnioną materiałami wybuchowymi i zdetonowali ładunki. W wyniku wybuchu zginęło 17 amerykańskich marynarzy, a prawie 40 zostało rannych.

Ad 2. Cele ataków terrorystów morskich wiążą się z chęcią spowodowania jak największych strat ekonomicznych różnych podmiotów. Zamachy mogą dotyczyć szeroko pojętego handlu morskiego, którego wartość

²⁷ B. Fieducik, *Terroryzm morski w świetle międzynarodowego prawa karnego*, Białystok 2013, s. 61.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *USS Cole Bombing*, <https://www.fbi.gov/history/famous-cases/uss-cole-bombing> (dostęp: 3.09.2022).

w 2019 r. szacowano na 14 bln USD³⁰, lub gospodarki danego państwa albo grupy państw. Celem tego typu ataków są kontenerowce, tankowce oraz porty morskie. Wpływ terroryzmu morskiego na ekonomię można zaobserwować na podstawie ataku Al-Kaidy na tankowiec VLCC Limburg w październiku 2002 r. W wyniku samobójczego ataku bombowego, dokonanego za pomocą łodzi, tankowiec został uszkodzony. Ponadto doszło do wycieku ropy naftowej³¹, która następnie wybuchła. Spaliło się 12 tys. ton ropy³² (odpowiednik 88,8 baryłki³³). Skutkiem ataku były nie tylko straty w przewożonym ładunku, ale również koszty naprawy statku oraz koszty związane z zanieczyszczeniem środowiska w wyniku wycieku. Ponadto natychmiast po zdarzeniu statki zaprzestały zawijać do portów w Jemenie, co spowodowało drastyczne załamanie handlu morskiego z 43 tys. TEU³⁴ we wrześniu 2002 r. do 3 tys. TEU w listopadzie 2002 r., aż do całkowitego zatrzymania w kolejnych miesiącach³⁵. Doprowadziło to do poważnych strat operatora portowego dwóch portów w Jemenie PSA International, wskutek czego zrezygnował on z prowadzenia dalszej działalności w tym kraju. Kolejną konsekwencją był chwilowy wzrost ceny ropy naftowej o 1,3%³⁶.

Również infrastruktura portowa, odgrywająca istotną rolę w transporcie morskim, jest atakowana ze względów ekonomicznych. Przykładem takiego zamachu jest atak na terminale naftowe Khor al-Amaya (KAAOT)

³⁰ *Shipping and world trade: driving prosperity*, <https://www.ics-shipping.org/shipping-fact/shipping-and-world-trade-driving-prosperity/> (dostęp: 29.03.2021).

³¹ *Limburg Terrorist Attack, 6th October 2002. The incident and the insurance settlement*, IUMI Conference 2004 – Singapore, <https://iumi.com/images/stories/IUMI/Pictures/Conferences/Singapore2004/Wednesday/01.dirkolyslager.pdf> (dostęp: 9.08.2022).

³² *Pollution due to the explosion of the oil tanker the Limburg*, <http://wwz.cedre.fr/en/Resources/Spills/Spills/Limburg/Pollution-due-to-the-explosion-of-the-oil-tanker-the-Limburg> (dostęp: 9.08.2022).

³³ Przelicznik: 1 tona ropy naftowej to 7,4 baryłki ropy.

³⁴ TEU (ang. *twenty-foot equivalent unit*) – jednostka pojemności równoważna objętości kontenera o długości 20 stóp.

³⁵ A. G. Monno, *Piracy and Terrorism, Threats to Maritime Security: A Brief Analysis*, [w:] *Piracy and Maritime Terrorism: Logistics, Strategies, Scenarios*, ed. S. C. Galletti, Amsterdam 2012, s. 89.

³⁶ M. N. Murphy, *Small boats, weak states, dirty money. Piracy and maritime terrorism in the modern world*, London 2010, s. 203.

i Al-Basra (ABOT) w Iraku w kwietniu w 2004 r. Wskutek eksplozji gospodarka Iraku poniosła straty w wysokości ok. 40 mln USD, wynikające z kilkudniowej przerwy w pracy terminali³⁷.

Ad 3. Głównym celem ataków, które mają powodować dużą liczbę ofiar, są statki pasażerskie. Szczególnie zagrożone są statki wycieczkowe³⁸. Zainteresowanie tego typu jednostkami wynika również ze znacznego zróżnicowania narodowościowego pasażerów, a więc możliwości jednoczesnego uderzenia w wiele państw. Luksusowe statki wycieczkowe mogą być uważane przez fundamentalistyczne organizacje terrorystyczne, takie jak Al-Kaida, za przejaw zachodniego imperializmu, który stoi w sprzeczności z założeniami ideologicznymi tych organizacji³⁹. Narażone są również promy pasażerskie. Atrakcyjność promów związana jest z tym, że stosunkowo łatwo przeprowadzić na nich atak terrorystyczny, dodatkowo na pokładach promów znajduje się zazwyczaj odpowiednia liczba osób, które mogą być ofiarami, co również zapewni odpowiednie zainteresowanie mediów⁴⁰. To na pokładzie filipińskiego promu SuperFerry 14 27 lutego 2004 r. doszło do krwawego ataku bombowego przeprowadzonego przez Grupę Abu Sajjafa. Ponad 3,5-kilogramowy ładunek trotylu umieszczono w telewizorze, którego wybuch spowodował śmierć 116 osób⁴¹.

Ad 4. Nie odnotowano jeszcze żadnego przypadku porwania przez terrorystów statku w celu posłużenia się nim jako bronią, lecz takie zagrożenie istnieje. Z przeprowadzonych przez RAND Center for Terrorism Risk Management Policy symulacji wynika, że jedną z możliwości działań terrorystycznych na morzu jest porwanie statku przewożącego ciekły gaz ziemny, a następnie jego zdetonowanie jako bomby pływającej lub celowe doprowadzenie go do zderzenia⁴². Jak wynika jednak

37 S. Kalitowski, *Morski terroryzm*, 21.12.2010, <https://www.special-ops.pl/artykul/id77,morski-terroryzm> (dostęp: 29.03.2021).

38 Największy wycieczkowiec Wonder of the Seas może pomieścić 6680 pasażerów. Zob. *Zwodowano nowy największy wycieczkowiec świata*, 8.09.2020, <https://www.portalmorski.pl/stocznie-statki/46228-zwodowano-nowy-najwiekszy-wycieczkowiec-swiata> (dostęp: 29.03.2021).

39 M. D. Greenberg et al., *Maritime Terrorism...*, s. 75.

40 *Ibidem*, s. 95.

41 GTD, <https://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtidid=200402270002> (dostęp: 29.03.2021).

42 M. D. Greenberg et al., *Maritime Terrorism...*, s. 27.

z badań przeprowadzonych przez Martina N. Murphy'ego i Anthony'ego M. Daviesa, bardzo trudno jest wywołać wybuch gazu w wyniku wycieku, co w zasadzie wyklucza tego typu ataki⁴³. Niemniej istnieje zagrożenie, że tego rodzaju zamach może spowodować bardzo duże straty ludzkie, ekonomiczne oraz środowiskowe, więc nie należy bagatelizować tego niebezpieczeństwa.

Ad 5. Celem działań terrorystycznych mogą być nie tylko statki floty handlowej, pasażerskiej lub wojennej czy infrastruktura portowa, ale również transport morski jako taki, by zrealizować plany terrorystyczne. Dlatego też szczególne zainteresowanie terrorystów morskich budzi transport kontenerów. Niewątpliwie na wysoką atrakcyjność użycia kontenerów przez organizacje terrorystyczne składa się duża dostępność i otwartość tego transportu. Potencjał tego rodzaju działalności jest zwiększony przez globalną sieć szlaków transportowych, dzięki niej zasięg tego typu działań jest znacznie zwiększony. Istotnym czynnikiem jest niskie ryzyko wykrycia transportów organizowanych przez terrorystów, gdyż kontrolowanych jest od 3% do 5% wszystkich kontenerów⁴⁴. Sposobem wykorzystania transportu kontenerowego, co w swoich symulacjach przewiduje RAND, jest użycie kontenerowców do przemytu tzw. broni ABC, tj. substancji jądrowych, biologicznych, chemicznych służących jako broń do przeprowadzenia niekonwencjonalnego ataku na lądzie lub w głównych portach handlowych⁴⁵. Istnieje również ryzyko ukrytego transportu broni konwencjonalnej, a także broni atomowej, co już samo w sobie stanowi zagrożenie bezpieczeństwa międzynarodowego. O ile jednak w przypadku przewozu broni konwencjonalnej prawdopodobieństwo wystąpienia jest stosunkowo wysokie, o tyle jest ono relatywnie niskie, jeśli chodzi o broń nuklearną⁴⁶. Inny sposób użycia kontenerów zaprezentował Hamas w marcu 2004 r. Palestyńska organizacja wykorzystwała kontener, aby przemieścić dwóch bojowników do izraelskiego portu Aszdod, na terenie którego miał być przeprowadzony zamach bombowy. W kontenerze stworzono ukryte pomieszczenie, w którym bojownicy przebywali w trakcie transportu. Następnie po przybyciu do

⁴³ A. G. Monno, *Piracy and Terrorism, Threats to Maritime Security...*, s. 76.

⁴⁴ M. D. Greenberg et al., *Maritime Terrorism...*, s. 113.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 27.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 131.

portu, poruszając się w izraelskich mundurach, dokonali samobójczego ataku, w którym zginęło 10 osób⁴⁷.

7. Metody przeprowadzania działań terrorystycznych

Wśród aktów terroryzmu morskiego można wyróżnić następujące ich formy: ataki na morzu, ataki samobójcze, ataki podwodne oraz ataki na infrastrukturę portową⁴⁸. Jeśli chodzi o ataki na morzu, to istnieją cztery główne sposoby ich przeprowadzania. Pierwszym jest zamach bombowy dokonywany za pomocą dostarczonych na pokład statku materiałów wybuchowych, które są przemywane wraz z ładunkiem lub bagażami⁴⁹. Przykładem tego rodzaju zamachu jest opisywany wyżej atak na filipiński prom SuperFerry 14, dokonany za pomocą ukrytego w telewizorze ładunku, odpalonego zapalnikiem czasowym⁵⁰. Kolejnym sposobem działań terrorystów morskich jest wykorzystywanie min dywersyjnych (*limpet mine*) lub łodzi motorowych wypełnionych materiałami wybuchowymi⁵¹. Terrorysty dokonują też porwań statków, tak jak to miało miejsce 3 października 1985 r., kiedy bojownicy Ludowego Frontu Wyzwolenia Palestyny (PFLP), wskutek wykrycia i udaremnienia ich pierwotnego planu⁵², postanowili przejąć kontrolę nad statkiem wycieczkowym Achille Lauro, którym podróżowali⁵³. Zażądali uwolnienia 50 Palestyńczyków, którzy przebywali w izraelskich więzieniach. Ostatecznie statek został skierowany do Egiptu, skąd po opuszczeniu pokładu porywacze próbowali

47 K. Kubiak, *Atak terrorystyczny na port Aszdod*, „Przegląd Morski” 2009, nr 2, s. 11.

48 A. Łysik, *Terroryzm morski...*, s. 78.

49 B. Fieducik, *Terroryzm morski...*, s. 65.

50 GTD, <https://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtid=200402270002> (dostęp: 29.03.2021).

51 B. Fieducik, *Terroryzm morski...*, s. 65.

52 Terrorysty zamierzali dopłynąć do portu Aszdod w Izraelu, aby zniszczyć składy amunicji w odwecie za ataki izraelskich samolotów. Plan się nie powiódł, gdyż jeden z członków załogi wyczuł woń benzyny wydobywającej się z jednej z kabin. Charakterystyczny zapach był wyczuwalny, ponieważ terrorysty przemycili broń w baku samochodu, którym wjechali na pokład.

53 W. Sobecki, „Achille Lauro” – statek, który nie miał szczęścia, 17.12.2015, <http://www.infomare.pl/achille-lauro-statek-ktory-nie-mial-szczescia/> (dostęp: 29.03.2021).

uciec samolotem, jednak nie zdołali zbiec i zostali aresztowani. Kolejnym sposobem jest atakowanie bronią miotającą, czyli m.in. raketami, moździerzami czy granatnikami przeciwpancernymi. Atak przy użyciu tego typu broni odnotowano w maju 2015 r. w mieście Aden (w Jemenie), gdzie Huti wystrzelili pociski raketowe oraz artyleryjskie w kierunku łodzi, na której znajdowali się uciekający cywile. W wyniku tego zamachu śmierć poniosło 86 osób, a 67 zostało rannych⁵⁴. Broń miotającą wykorzystano również w grudniu 2016 r. niedaleko jemeńskiego portu w mieście Al-Hudajda. Atak przeprowadzono, wystrzelując raketę w stronę irańskiego statku transportowego, co spowodowało śmierć siedmiu członków załogi⁵⁵.

Ataki samobójcze na morzu są przeprowadzane przy użyciu tzw. koni trojańskich, tj. nieszkodliwie wyglądających statków, ale też łodzi, trawlerów rybackich czy holowników, które są wypełniane materiałami wybuchowymi. Dzięki swojemu niebudzącemu podejrzeniu wyglądowi konie trojańskie mogą zbliżyć się do celu, a następnie osoba stojąca za sterem detonuje ładunki znajdujące się na pokładzie. Tego rodzaju atak miał miejsce w przypadku opisywanego wyżej zamachu na tankowiec VLCC Limburg, czego dokonało dwóch terrorystów samobójców.

Podwodne ataki terrorystyczne to wciąż zagrożenie mające charakter potencjalny, choć podjęcie takiego działania planowała Al-Kaida⁵⁶. Podwodne ataki hipotetycznie mogłyby być przeprowadzane przez nurków, którzy umieszczaliby ładunki wybuchowe na kadłubach statków albo wzorem karteli narkotykowych za pomocą miniłodzi podwodnych⁵⁷.

Sposoby atakowania infrastruktury portowej charakteryzują się dużą różnorodnością. Zamachy przeprowadzane są przez terrorystów samobójców, tak jak opisany wyżej atak w izraelskim porcie Aszdod. Kolejnym sposobem jest wykorzystanie koni trojańskich, czego przykładem jest atak na terminal naftowy w porcie Basra w Iraku. Akcja przeprowadzona przez Dżama'at at-Tauhid wa-al-Dżihad polegała na umieszczeniu w pobliżu

⁵⁴ GTD, <https://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtidid=201505060078> (dostęp: 29.03.2021).

⁵⁵ GTD, <https://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtidid=201612210007> (dostęp: 29.03.2021).

⁵⁶ Wykryty został plan ataku podwodnego Al-Kaidy, który miał zostać przeprowadzony w bazie marynarki wojennej w Surabai w Indonezji.

⁵⁷ A. Łysik, *Terroryzm morski...*, s. 79.

terminala trzech małych łodzi wypełnionych materiałami wybuchowymi, które następnie zdetonowano, gdy amerykańscy żołnierze przeszukiwali te łodzie⁵⁸. Z kolei atak terrorystyczny odnotowany w listopadzie 2016 r. w porcie w Mogadiszu (Somalia) przeprowadzono przy użyciu samochodu-pułapki. W wybuchu zginęło 29 osób, a 48 osób zostało rannych. Za atak odpowiada organizacja Asz-Szabab⁵⁹.

8. Podsumowanie

Przedstawiona powyżej analiza zjawiska terroryzmu morskiego skłania do wniosku, że nie jest ono jednowymiarowe i może być rozpatrywane na wielu płaszczyznach. Widać to choćby na przykładzie czterech przytoczonych prób zdefiniowania działalności terrorystycznej na morzu – określenia łączy jedynie fakt, że swoim zakresem obejmują atak na statki, ale żadne nie stanowi wiążącej prawnie definicji, która mogłaby ujednoczyć postrzeganie omawianej aktywności przestępczej. Każdą z tych prób charakteryzują natomiast elementy dla niej specyficzne, które dominują nad występowaniem wspólnych cech definicyjnych.

Wyróżnić też można co najmniej pięć odrębnych kategorii obiektów stanowiących cele zamachów terrorystycznych, przy czym obecnie przeważają ataki na infrastrukturę portową oraz statki transportujące surowce. Wydaje się zatem, że główną motywacją sprawców tych zamachów jest powodowanie poważnych strat i szkód o charakterze gospodarczym. Uniwersalne postrzeganie terroryzmu morskiego dodatkowo utrudniają co najmniej cztery główne metody przeprowadzania zamachów oraz różnorodne środki służące ich realizacji, np. z użyciem różnych rodzajów broni, materiałów wybuchowych oraz innych obiektów, wśród których potencjalnie znajduje się tankowiec lub gazowiec. Te różnice w istocie przekładają się na problemy ze zdefiniowaniem zjawiska terroryzmu morskiego, co jest zauważalne w treści art. 3 konwencji SUA, który swoim zakresem regulacji stara się objąć jak najwięcej metod i sposobów stosowanych

⁵⁸ GTD, <https://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtidid=200404240001> (dostęp: 29.03.2021).

⁵⁹ GTD, <https://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtidid=201612110002> (dostęp: 29.03.2021).

przez terrorystów. Co ważne, wraz ze wzrostem znaczenia handlu morskiego oraz postępem technologicznym ugrupowania terrorystyczne będą zmieniać i rozwijać swoje *modus operandi*.

Niewątpliwie społeczność międzynarodowa napotyka na trudności z odpowiednim podejściem do problemu terroryzmu morskiego. Z jednej strony, jest to bowiem zjawisko stanowiące potencjalne zagrożenie dla obywateli, gospodarki lub wizerunku państwa na arenie międzynarodowej. Z drugiej zaś strony, stosunkowo niewielka skala tego zjawiska oraz problemy z kwalifikacją ataków, ze względu na brak definicji legalnej albo chociażby zespołu cech, co do których nie ma wątpliwości, że są specyficzne dla terroryzmu morskiego, utrudniają państwom podejmowanie aktywności w zakresie regulacji prawnej albo zniechęcają do tego, a w konsekwencji dochodzi do ignorowania problemu działalności terrorystycznej na morzach. Tymczasem, jak wynika z powyższych rozważań, terroryzm morski to zagrożenie złożone, wieloaspektowe i wciąż ewoluujące.

Część II

Organizacje międzynarodowe wobec zjawiska współczesnego terroryzmu

Ewolucja walki z terroryzmem w Unii Europejskiej po 11 września 2001 roku na podstawie unijnych strategii bezpieczeństwa

1. Wprowadzenie

Unia Europejska (UE) skupia obecnie 27 państw, liczących łącznie ponad 500 mln mieszkańców. Początkowo jej działalność była związana głównie z integracją gospodarczą, jednak wraz z upływem lat rozszerzała się także na inne dziedziny, jak np. zapewnienie bezpieczeństwa. W ciągu swojego istnienia Unia musiała mierzyć się z różnymi niebezpieczeństwami, m.in. przestępczością zorganizowaną, rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia czy toczącymi się w jej bliskim sąsiedztwie konfliktami zbrojnymi. Natomiast współcześnie za jedno z najistotniejszych zagrożeń dla jej bezpieczeństwa uważa się terroryzm.

Pojęcie terroryzmu ma wiele definicji w prawie międzynarodowym i jest rozmaicie interpretowane¹. Ze względu na poruszaną tematykę w niniejszym rozdziale przyjęto definicję pochodzącą z prawodawstwa unijnego. Zgodnie z nią terroryzm to przestępstwo umyślne, które ze względu na swój charakter lub kontekst może wyrządzić poważne szkody państwu lub organizacji międzynarodowej. Musi być ono popełnione w przynajmniej jednym z trzech celów:

¹ M. Lech, *Ochrona prawna społeczności międzynarodowej wobec zagrożenia terroryzmem. Studium międzynarodowego prawa antyterrorystycznego*, Gdańsk 2014, s. 41.

- 1) zastraszenia ludności;
- 2) bezprawnego zmuszenia rządu lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania jakiegoś działania;
- 3) poważnej destabilizacji lub zniszczenia podstawowych struktur politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych danego państwa lub danej organizacji międzynarodowej².

Od początku swego istnienia UE podejmowała różne inicjatywy mające na celu wzmocnienie wspólnotowego systemu bezpieczeństwa, nakierowane m.in. na zwalczanie terroryzmu. Jednak zamachy z 11 września 2001 r. na World Trade Center pokazały, iż konieczne są kolejne działania, które byłyby w stanie zapobiec podobnym atakom na obszarze Unii. W wymiarze strategicznym podjęto decyzję o stworzeniu jednego kompleksowego dokumentu, który zawierałby długofalowe cele w zakresie bezpieczeństwa oraz wskazywał sposoby ich realizacji. Efektem tych prac są uchwalane od 2003 r. unijne strategie bezpieczeństwa, poświęcone w znacznej mierze walce z terroryzmem. Analizując ich treść, można prześledzić, jak na przestrzeni lat zmieniały się koncepcje tej walki.

2. Aktywność UE w zakresie walki z terroryzmem przed 11 września 2001 r.

Pełne ukazanie ewolucji podejścia Unii Europejskiej do zwalczania terroryzmu i obrony przed zagrożeniami z nim związanymi wymaga odwołania się do działań podejmowanych jeszcze przed uchwaleniem pierwszej strategii z 2003 r. Traktaty założycielskie z 1957 r. nie przewidywały w ogóle jakiegokolwiek roli ówczesnych wspólnot europejskich w aktywnościach na rzecz przeciwdziałania przestępczości, do której zaliczyć należy terroryzm³. Dopiero w 1975 r. utworzono nieformalną grupę, której celem była

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW (Dz.U. L 88 z 31.03.2017, s. 6).

³ P. Rakowski, *Walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem*, [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F. Jasiński, K. Smoter, Warszawa 2005, s. 134.

m.in.: współpraca antyterrorystyczna pomiędzy ówczesnymi państwami członkowskimi – tzw. grupę TREVI⁴.

Kres jej działalności przyniósł traktat z Maastricht z 1992 r., który ustanowił Unię Europejską w miejsce istniejących wspólnot europejskich. Pojawiły się w nim jedynie wzmianki o zwiększeniu policyjnej współpracy w zakresie walki z terroryzmem, a ponadto o stworzeniu systemu wymiany informacji w ramach Europolu⁵ – organu powołanego do zwalczania przestępczości zorganizowanej. W kolejnych latach Europol otrzymał za zadanie także m.in. koordynację wspólnych działań antyterrorystycznych⁶.

Traktat amsterdamski z 1997 r. formułował jedynie ogólne deklaracje dotyczące nawiązywania i zacieśniania współpracy w zakresie współpracy policyjnej i sądowej, w ramach której wyodrębniono m.in. zapobieganie terroryzmowi i zwalczanie go⁷. Rozwinięciem traktatu były konkluzje ze szczytu Rady Europejskiej w Tampere⁸, odniesiono się w nich do walki z terroryzmem w kontekście tworzenia tzw. wspólnych zespołów śledczych do walki z terroryzmem. Z kolei traktat nicejski⁹ zobowiązał państwa członkowskie do ujednolicenia zasad ścigania i karania osób

4 TREVI (fr. *Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale*) – grupa nieformalnej współpracy między ministerstwami sprawiedliwości i spraw wewnętrznych państw UE do zwalczania handlu narkotykami i międzynarodowego terroryzmu. Uformowała się ona w 1975 r. ze Stałym Sekretariatem w Rzymie. Obejmowała trzy podgrupy: TREVI I – walka z terroryzmem, TREVI II – techniki policyjne i obrona przed zagrożeniami, TREVI III – zwalczanie przestępczości zorganizowanej.

5 Treaty on European Union, signed on 7.02.1992 (traktat z Maastricht), OJ C 191, 29.07.1992, s. 1–112.

6 Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu), sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r. (Dz.U. 2005 Nr 29, poz. 243).

7 Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed on 2.10.1997 (traktat amsterdamski), OJ C 340, 10.11.1997, s. 16–17.

8 *Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions*, https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (dostęp: 15.12.2021).

9 Traktat nicejski uchwalono 26 lutego 2001 r., jeszcze przed zamachami na World Trade Center.

podjezwanych o dziaalnosc terrorystyczna¹⁰. Zobowiazanie to zostalo nastepnie uszczegolowione w decyzji ramowej Rady UE w sprawie zwalczania terroryzmu z 2002 r.¹¹, zawierajacej m.in. definicje przestepstwa terrorystycznego, ktora miala zostac wprowadzona do przepisow karnych panstw czlonkowskich.

3. Analiza walki z terroryzmem na podstawie unijnych strategii bezpieczenstwa

3.1. Europejska Strategia Bezpieczenstwa (ESB) z 2003 r.

Rada Europejska 12 grudnia 2003 r. przyjala pierwsza w historii unijna strategie bezpieczenstwa. Dokument zatytuLOWANO: *Bezpieczna Europa w lepszym swiecie. Europejska strategia bezpieczenstwa*¹². Za przygotowanie strategii odpowiadala Wysoki Przedstawiciel Unii Europejskiej ds. Wspolnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczenstwa Javier Solana. Byl to pierwszy dokument, ktory kompleksowo odnosil sie do kwestii obronnosci i katalogowal zagrozenia, przed jakimi stala owczesna Unia¹³.

Pierwsza czesc strategii poswiecono przedstawieniu czynnikow, ktore stwarzaja niebezpieczenstwo dla stabilnego funkcjonowania UE. Jako jedno z glownych zagrozen wskazano terroryzm, podkreślono, ze nie tylko stanowi on zagrozenie dla zycia, ale takze pociaga za soba wielkie

¹⁰ Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Nice, 26.02.2001 (traktat nicejski), OJ C 80, 10.03.2001, s. 1–87.

¹¹ Decyzja ramowa Rady 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (Dz.U. L 164 z 22.06.2002 r. Polskie wydanie specjalne: rozdz. 19, t. 6, s. 18–22).

¹² J. Solana, *A secure Europe in a better world. European Security Strategy*, Paris 2003. Polskie tłumaczenie dokumentu dostępne jest w publikacji wydanej po pięciu latach wdrazania ESB: J. Solana, *Bezpieczna Europa w lepszym swiecie. Europejska Strategia Bezpieczenstwa*, [w:] Rada Unii Europejskiej, *Europejska strategia bezpieczenstwa. Bezpieczna Europa w lepszym swiecie*, Luksemburg 2009, <https://www.consilium.europa.eu/media/30814/qc7809568plc.pdf> (dostęp: 15.12.2021), s. 27–50.

¹³ A. Dziewulska, *Strategie bezpieczenstwa Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2016, nr 4, s. 27.

koszty finansowe oraz podważa aksjologiczne fundamenty społeczeństwa europejskiego. Zwrócono także uwagę na coraz sprawniej działające na świecie ugrupowania terrorystyczne. Wskazano z nazwy Al-Kaidę, której bazy logistyczne funkcjonowały w tym czasie w wielu państwach członkowskich¹⁴. Jako główne źródło zagrożenia upatrywano terroryzm motywowany zbrojnym ekstremizmem religijnym. W dalszej kolejności wyeksponowane zostały czynniki, które zwiększają ryzyko rozwoju terroryzmu – konflikty regionalne na całym świecie oraz upadające państwa. Destabilizacja regionów w wyniku wojen prowadzi do rozwoju grup przestępczych, w tym także terrorystycznych. Natomiast niewydolność państw utrudnia ściganie tego typu organizacji.

Następnie dokument wymienia trzy długofalowe cele strategiczne UE:

- 1) przeciwdziałanie zagrożeniom;
- 2) budowanie bezpieczeństwa w sąsiedztwie UE;
- 3) stworzenie i popieranie porządku międzynarodowego opartego na efektywnych stosunkach wielostronnych.

Szczególną uwagę zwrócono na zamachy z 11 września 2001 r., których konsekwencje to m.in. wprowadzenie europejskiego nakazu aresztowania czy podpisanie umowy międzynarodowej z USA w sprawie wzajemnej pomocy prawnej w przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu. Zauważono także ścisłe powiązanie między sytuacją międzynarodową a bezpieczeństwem Unii Europejskiej, dlatego też uznano, że szczególne wysiłki powinny być włożone w budowanie bezpieczeństwa i stabilności w państwach sąsiadujących z UE. Jednym z najistotniejszych środków służących do osiągnięcia tych celów miała być współpraca multilateralna. Podkreślono bowiem, że współczesne zagrożenia w wielu przypadkach mają charakter globalny. Wśród proponowanych działań prewencyjnych wskazano m.in. zapobieganie upadkowi państw i konfliktom zbrojnym. Propozycja ta miała swoje uzasadnienie w tym, iż wielu zamachowców pochodziło z terenów objętych wojnami domowymi. Nieodzowna przy prewencji miała okazać się współpraca z organizacjami międzynarodowymi, tj. Sojuszem Północnoatlantyckim (NATO) bądź Organizacją Narodów Zjednoczonych (ONZ).

¹⁴ Al-Kaida – muzułmańska organizacja terrorystyczna, utworzona w 1988 r. Początkowo miała na celu przeciwstawiać się radzieckiej interwencji w Afganistanie, a następnie zwalczała wpływy szeroko pojętego Zachodu w krajach muzułmańskich.

Trzecia część ESB wyznaczała zadania dla polityki unijnej w zakresie bezpieczeństwa i obronności, w tym nakierowane na zapobieganie rozszerzaniu się terroryzmu. Nowością było zwrócenie uwagi na potrzebę działań pokryzysowych, a także podkreślenie znaczenia mobilizacji zasobów cywilnych w tego typu sytuacjach. Postanowiono również o zwiększeniu uczestnictwa w operacjach pokojowych prowadzonych we współpracy z ONZ, ponieważ instytucje unijne potrzebowały fachowego wsparcia w swoich inicjatywach. Ponadto wezwano kraje członkowskie do podejmowania działań spójnych z inicjatywami unijnymi. Była to odpowiedź na zdiagnozowany problem braku odpowiedniej koordynacji działań antyterrorystycznych przez poszczególne państwa. Ostatnie fragmenty poświęcone zostały konieczności współdziałania w obszarze bezpieczeństwa z partnerami spoza UE, w tym również w celu zwalczania terroryzmu. Oprócz tradycyjnej współpracy z USA zadeklarowano nawiązanie partnerstwa strategicznego z Rosją, Japonią, Chinami, Kanadą i Indiami.

Ocena pierwszej unijnej strategii bezpieczeństwa w zakresie skuteczności w walce z terroryzmem nie jest jednoznaczna. Zdecydowanie na plus należy zaliczyć sam fakt jej powstania. W odniesieniu do zjawiska terroryzmu wskazała dość szczegółowo, jakie są źródła zagrożenia terrorystycznego i jakie czynniki mogą je zwiększać. O ile jednak zasadnicze założenia strategii należy uznać za słuszne, o tyle zdecydowanie zabrakło w niej propozycji konkretnych rozwiązań, które pozwoliłyby wcielić te wytyczne w życie. Pominięto także sprawę bezpośredniej obrony terytorium Unii przed atakami terrorystycznymi, jak np. kwestie ochrony granic, operacji antyterrorystycznych lub likwidacji skutków zamachów¹⁵. Wątpliwości budziło stawianie na współpracę z Rosją czy Chinami, które zostały określone w dokumencie jako państwa wyznające podobne wartości jak UE.

3.2. Aktualizacja Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2008 r.

11 grudnia 2008 r. Rada Europejska przyjęła raport J. Solany w sprawie wdrażania Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r.¹⁶. Był on

¹⁵ S. Koziej, *Ewolucja strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018, nr 2(61), s. 200–201.

¹⁶ J. Solana, *Sprawozdanie na temat wdrażania Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa – Utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie*, [w:] Rada Unii Europejskiej,

podsumowaniem pięciu lat wdrażania ESB w życie, a dodatkowo w wielu kwestiach aktualizował jej postanowienia. Zawierał on także nowe rekomendacje dotyczące zapobiegania i przeciwdziałania terroryzmowi.

Większość zaleceń wprowadził rozdział pierwszy, dotyczący globalnych zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa. Odnośnie do zjawiska terroryzmu podkreślono, że w tym czasie podjęto wiele istotnych działań i opracowano szereg korzystnych rozwiązań. Zauważono jednak obszary, które wymagały szczególnej reakcji. Wymieniono zwłaszcza przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu i potrzebę wprowadzenia kompleksowej, skutecznej polityki w zakresie wymiany informacji między państwami. Zauważono także, że coraz większą rolę odgrywały grupy terrorystyczne działające na obszarze państw UE. Aby ograniczyć ich wpływy i napływ nowych członków do nich, przyjęto rekomendacje dla organów unijnych w zakresie przeciwdziałania radykalizacji postaw wśród mniejszości poprzez walkę z ekstremizmem i dyskryminacją. Do kategorii działań prewencyjnych dołączono ochronę potencjalnych celów ataku. Dodatkowo pojawił się postulat poprawy koordynacji działań na wypadek zamachów wykorzystujących materiały chemiczne, radiologiczne, jądrowe i biologiczne.

Kolejne części dokumentu skupiały się na działaniach zewnętrznych UE. O ile nadal znaczący problem stanowiły niestabilne państwa, o tyle zmienił się ich katalog. Na pierwszy plan wysunęła się Somalia, będąca źródłem dużego zagrożenia dla bezpieczeństwa UE z uwagi na występujące tam zjawiska, tj.: piractwo morskie, niestabilne rządy czy konflikty zbrojne wewnątrz kraju. Dlatego do Somalii oraz do innych słabszych państw afrykańskich postanowiono skierować większe środki pomocowe. Nową inicjatywą regionalną stała się Unia dla Śródziemnomorza – platforma współpracy pomiędzy UE a krajami basenu Morza Śródziemnego. Jej powołanie było efektem diagnozy, iż kooperacja z państwami tego regionu ma potencjalnie duży wpływ na skuteczność walki z terroryzmem. Pewne zmiany nastąpiły w zestawieniu partnerów zewnętrznych. Swoją naczelną pozycję w tym gronie utraciła Rosja, co było konsekwencją jej interwencji w Gruzji w 2008 r. Natomiast na znaczeniu zyskały takie państwa jak Brazylia, Republika Południowej Afryki, Norwegia i Szwajcaria.

Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie, Luksemburg 2009, <https://www.consilium.europa.eu/media/30814/qc7809568plc.pdf> (dostęp: 15.12.2021), s. 7–26.

Sprawozdanie treściowo było w wielu kwestiach bogatsze od ESB. Zawierało bardziej uszczegółowiony katalog sposobów i narzędzi do walki z terroryzmem¹⁷. Nadal brakowało jednak konkretnych instrukcji dla poszczególnych instytucji unijnych, co wydłużało proces wdrażania wielu postanowień. Pozytywem był niewątpliwie szerszy niż w 2003 r. katalog partnerów zewnętrznych UE, którzy mogli wspierać Unię w realizacji założonych przez nią celów. Z perspektywy systemowej wydaje się, że aktualizacja strategii lepiej określiła rolę UE w ogólnosięciowym zwalczaniu terroryzmu.

3.3. Globalna strategia UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa z 2016 r.

Już blisko rok po aktualizacji ESB z 2008 r. Parlament Europejski w swojej rezolucji¹⁸ podjął próbę wytyczenia nowych kierunków rozwoju dla unijnej polityki bezpieczeństwa. Faktyczne prace nad stworzeniem kolejnej unijnej strategii bezpieczeństwa rozpoczęły się jednak dopiero wtedy, gdy funkcję Wysokiej Przedstawiciel UE do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa objęła Federica Mogherini (2014 r.). Strategia ta została ostatecznie przez nią przedstawiona 28 czerwca 2016 r. Dokument zatytułowano: *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*¹⁹. Nowa strategia w dużej mierze przebudowała dotychczas istniejące koncepcje, choć w sferze metod przeciwdziałania terroryzmowi zmian było mniej, niż można się było spodziewać.

W obszarze działań wewnętrznych skonkretyzowano, czego ma dotyczyć współpraca wywiadowcza – śledzenia siatek terrorystów i zagranicznych bojowników terrorystycznych, a także monitorowania i kasowania

17 A. Antczak, *Projektowanie strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Józefów 2010, s. 108.

18 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie europejskiej strategii bezpieczeństwa i europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (2008/2202 (INI)), Dz.U. C 76E z 25.03.2010, s. 61–68.

19 *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, 2016, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf (dostęp: 15.12.2021).

nielegalnych treści w mediach. W zakresie działań prowadzonych tuż po dokonanym zamachu nacisk położono natomiast na ochronę strategicznych celów w najbliższej okolicy. Zdaniem twórców dokumentu główną przyczyną rozwoju terroryzmu na terenie UE stały się różnego rodzaju ekstremizmy. Aby skutecznie z nimi walczyć, aktywność instytucji powinna zostać skierowana w stronę młodego pokolenia, najbardziej podatnego na radykalizację. Jako dowód na prawdziwość tej tezy można wskazać, że w przypadku większości zamachów w Europie w latach 2014–2017 sprawcami byli młodzi ludzie – prawie połowa osób aresztowanych w tym okresie za przestępstwa terrorystyczne była w wieku 20–30 lat²⁰.

Pojawiły się dość precyzyjne wytyczne dla państw członkowskich w kwestii polityki antyterrorystycznej. Kraje zostały zobowiązane do uwzględnienia w swoich przepisach problematyki związanej z materiałami wybuchowymi, danych dotyczących przelotów pasażerów czy wykrywania i transgranicznego śledzenia broni. Wcześniejsze lata pokazały bowiem, iż terroryści są bardzo mobilni i często korzystają z transportu lotniczego (zarówno do podróży, jak i do przemytu broni czy materiałów wybuchowych). Po raz pierwszy unijna strategia bezpieczeństwa zawierała bezpośrednio odniesienia do kwestii cyberbezpieczeństwa. Wynikało to z coraz częstszych ataków terrorystów na infrastrukturę cyfrową. W związku z tym dostrzeżono konieczność zwiększonych inwestycji w odporność systemów informatycznych i zabezpieczenie danych.

Strategia w swoim tytule zawierała przymiotnik „globalna”, co znalazło odzwierciedlenie w rekomendacjach dla instytucji. W kwestii przeciwdziałania zjawisku terroryzmu postanowiono, że UE powinna angażować się w działania praktycznie we wszystkich częściach świata. Podjęto m.in. decyzję o ścisłej współpracy antyterrorystycznej z Turcją oraz państwami bałkańskimi, jako kandydatami do członkostwa we Wspólnocie. W dalszej części dokumentu region śródziemnomorski, Bliski Wschód oraz Afryka Subsaharyjska zostały uznane za najbardziej „zapalną” część świata. W drugiej dekadzie XXI w. obszar ten pogrążył się w chaosie i faktycznie stanowił bazę dla terroryzmu światowego. W zwalczaniu tamtejszych ekstremistów miała pomóc współpraca z państwami i organizacjami regionalnymi – m.in. Radą Współpracy Państw Zatoki (Perskiej) oraz

²⁰ *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018*, https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/tesat_2018_1.pdf (dostęp: 15.12.2021).

Unią Afrykańską. Uznano, iż lepszym pomysłem będzie wsparcie lokalnych organizacji aniżeli samodzielne działanie UE. Podobny schemat działania został zastosowany w przypadku Ameryki Łacińskiej. Tam głównym partnerem została Wspólnota Państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów. Należy podkreślić, że do tej pory nie płynęło stamtąd zagrożenie, jednak globalny charakter terroryzmu niejako wymusił wyjście poza dotychczasowe ramy działania.

W strategii z 2016 r. walka z terroryzmem zeszła na dalszy plan, o czym świadczy stosunkowo niewielka liczba odniesień do zagrożenia terroryzmem, biorąc pod uwagę obszerność dokumentu. Mimo wszystko opisane modyfikacje w większości trzeba ocenić pozytywnie. Unia starała się iść z duchem czasu, o czym świadczą np. odniesienia do nowych technologii. Wydaje się, że słusznie zdecydowano o rozszerzeniu współpracy na inne kontynenty i o partnerstwie z tamtejszymi organizacjami zamiast władczego narzucania koncepcji. Terroryzm bowiem od wielu lat staje się zjawiskiem o coraz bardziej globalnym charakterze – potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa UE może mieć źródło w każdym regionie świata. Natomiast unijne koncepcje mogą niekiedy nie uwzględniać dostatecznie lokalnej specyfiki, co sprawia, że do skutecznej realizacji polityki bezpieczeństwa potrzebne może być wsparcie miejscowych organizacji. W dalszym ciągu postanowienia strategii pozostawały jednak w niektórych kwestiach zbyt ogólnikowe – szczególnie w sprawie przeciwdziałania rozwojowi terroryzmu wewnątrz UE. Z kolei do realizacji szeroko pojętych celów zewnętrznych potrzebna byłaby swego rodzaju „armia europejska”, o której utworzeniu strategia nie wspomina.

3.4. Strategia UE w zakresie unii bezpieczeństwa na lata 2020–2025

Obecnie świat zmienia się w bardzo szybkim tempie. Analogicznie wszelkie zagrożenia i niebezpieczeństwa nieustannie ewoluują. Dlatego też strategia z 2016 r. obowiązywała jedynie przez cztery lata. Zastąpiła ją *Strategia UE w zakresie unii bezpieczeństwa*²¹ na lata 2020–2025, uchwalona przez Komisję Europejską 24 lipca 2020 r. W kwestii zwalczania

²¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa, COM(2020) 605 final, 24.07.2020,

terroryzmu priorytetowo potraktowano w niej działania wewnętrzne UE, zaś aktywność międzynarodowa zesłała na dalszy plan.

Na kanwie zamachów z ostatnich lat za miejsca szczególnie zagrożone atakami terrorystycznymi uznano otwarte przestrzenie, gdzie znajduje się dużo ludzi. Komisja zobowiązała samorządy lokalne, aby zainwestowały większe środki w ochronę takich terenów, np. poprzez utrudnienia dotyczące wjazdu samochodem. Coraz większe zagrożenie związane jest z możliwością użycia dronów dla celów terrorystycznych. Wskazano więc, że agencje unijne powinny objąć większym nadzorem rynek handlu nimi w UE. Rozwój informatyczny uzależnił państwa członkowskie od infrastruktury cyfrowej, co czyni te struktury pożądanym celem terrorystów²². W reakcji na ten fakt utworzono wspólną unijną jednostkę ds. cyberprzestrzeni, której zadaniem jest koordynacja działań przeciwko cyberterroryzmowi.

W drugiej dekadzie XXI w. dużym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państw członkowskich Unii stali się ich obywatele zaangażowani w działalność tzw. Państwa Islamskiego²³. Niejednokrotnie wracali oni do państw UE z zamiarem dokonania zamachów terrorystycznych. Wskazano, aby prewencyjnie takie osoby i ich aktywność były ściśle monitorowane przez organy wywiadowcze UE oraz państw członkowskich. Zauważono również potrzebę prowadzenia wobec takich obywateli działań resocjalizacyjnych, tak by zaprzestali stosowania przemocy i próbowali włączyć się w życie swoich lokalnych społeczności. Strategia określiła też sposoby walki z terroryzmem, które powinny być realizowane już po ewentualnych atakach terrorystycznych na obszarze państw członkowskich. Główną rekomendacją było w tym przypadku ściganie terrorystów odpowiedzialnych

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605&from=PL> (dostęp: 15.12.2021).

²² M. Ingelević-Citak, M. Marcinko, *Terroryzm w cyberprzestrzeni – istota problemu, tendencje oraz zwalczanie w świetle polityki bezpieczeństwa i regulacji prawnych Unii Europejskiej*, [w:] *W jakiej Unii Europejskiej Polska – jaka Polska w Unii Europejskiej. Instytucjonalizacja współpracy międzynarodowej*, red. E. Cała-Wacinkiewicz i in., Warszawa 2019, s. 282.

²³ Państwo Islamskie – samozwańcze państwo (kalifat) utworzone w 2014 r. na terenie Iraku oraz Syrii. Jego celem było ustanowienie państwa opartego na prawie koranicznym w regionach zamieszkałych przez ludność muzułmańską. Było odpowiedzialne za dużą część zamachów terrorystycznych na świecie w II dekadzie XXI w.

za zamachy. Zwrócono jednak uwagę, że w wielu przypadkach osoby odpowiedzialne za akt terroru mogą przebywać już poza terytorium UE. Z tego też względu zasadnie uznano, iż niezbędne będzie zawarcie strategicznych partnerstw antyterrorystycznych z państwami trzecimi i innymi organizacjami międzynarodowymi w celu skutecznego lokalizowania i ścigania zamachowców.

W strategii przedstawiono także pomysły na ograniczenie finansowania terroryzmu. Głównym postulatem stało się połączenie krajowych rejestrów bankowych, aby szybciej wykrywać nielegalne transakcje. Wskazano również inne metody zdobywania funduszy przez zamachowców. Zauważono bowiem, że duże zyski czerpią oni z nielegalnej sprzedaży dóbr kultury oraz niszczenia chronionej przyrody. Takie procedury mają miejsce najczęściej poza Unią, dlatego uznano, iż koniecznością przy ściganiu winnych jest wsparcie ze strony państw trzecich.

Kryzysy migracyjne pokazały, jak ważna jest kontrola granic zewnętrznych UE. W tłumie uchodźców bez problemu mogli ukrywać się terroryści²⁴. Do skutecznego i wczesnego wykrywania podejrzanych osób potrzebne są jednak większe środki na rzecz Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontexu)²⁵. Służby muszą także stawiać czoła próbom przekraczania granic na podstawie fałszywych dokumentów. W tym celu mają zostać wprowadzone identyfikatory biometryczne, umieszczane w chipach, które będą weryfikowane przez odpowiednie służby.

Obecna strategia jawi się jako najlepsza z opisanych w niniejszym rozdziale, zapewne dzięki weryfikacji skuteczności poprzednich dokumentów. Dobrym wyborem było wyznaczenie krótkich ram czasowych. Jest to niezwykle ważne, gdyż w obliczu ewolucji terroryzmu oraz szybko rosnącej liczby nowych metod działania terrorystów konieczne są stała i systematyczna rewizja przyjętych rozwiązań i opracowywanie nowych sposobów i metod działania. Skupienie się na działaniach wewnętrznych powinno przynieść lepsze efekty, ponieważ zależą one tylko od organów

²⁴ K. Izak, *Ograniczenia i problemy w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości imigrantów w Europie*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2019, nr 17, s. 111–114.

²⁵ Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) – niezależna agencja unijna, powołana w 2004 r. Jej głównym zadaniem jest koordynowanie współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi.

Unii i krajów członkowskich. Nadal jednak w narzędziach walki brakuje czasem konkretów, o czym świadczą rekomendacje jedynie większego finansowania lub stworzenia nowej instytucji w danej sferze. Także wiara w skuteczność niektórych metod działania wydaje się dość naiwna, jak np. ściganie przestępstw służących finansowaniu terroryzmu, a popełnionych poza granicami UE.

4. Podsumowanie

Terroryzm nadal jest znaczącym zagrożeniem dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Tylko w 2020 r. doszło do 57 ataków terrorystycznych na terenie UE²⁶. Natomiast, jeżeli chodzi o liczbę takich ataków w dłuższym okresie, to widać jednak tendencję spadkową²⁷. Z kolei rokrocznie rośnie liczba osób aresztowanych za przestępstwa terrorystyczne²⁸. Przytoczone powyżej dane pozwalają wstępnie stwierdzić, iż Unia Europejska coraz lepiej radzi sobie ze zwalczaniem terroryzmu. Strategie bezpieczeństwa, które wyznaczały kierunki działań w tej sferze, z pewnością również miały na to wpływ.

Strategie te przeszły znaczące przemiany od 2003 r. Pierwsza z nich była odpowiedzią na zagrożenie po zamachach z 11 września 2001 r. Mimo wielu zalet okazała się jednak zbyt ogólna. Kolejne strategie były coraz dokładniejsze i zawierały mniej błędów. Twórcy wyciągali wnioski, zaobserwowawszy, jak wyglądała realizacja poszczególnych postanowień w praktyce. Przykładowo, działalność prewencyjna poza granicami UE okazała się nieefektywna, wobec czego aktualnie priorytetem stały się działania w obrębie samej Unii. Ponadto strategie wzbogacano o nowe treści stosownie do zmieniającego się charakteru poczynań terrorystów.

²⁶ *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021*, https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/tesat_2021_o.pdf (dostęp: 15.12.2021).

²⁷ *Number of failed, foiled or completed terrorist attacks in the European Union (EU) from 2010 to 2020, by affiliation*, <https://www.statista.com/statistics/746562/number-of-arrested-terror-suspects-in-the-european-union-eu/> (dostęp: 15.12.2021).

²⁸ *Number of suspects arrested for terrorism offences in the European Union (EU) from 2010 to 2020, by affiliation*, <https://www.statista.com/statistics/746578/number-of-arrested-terror-suspects-eu/> (dostęp: 15.12.2021).

Jeszcze w 2003 r. największe niebezpieczeństwo stanowiły zamachy bombowe, zaś obecnie równie groźne wydają się ataki przy użyciu pojazdów i cyberterroryzm.

Już za kilka lat Unia Europejska będzie potrzebowała odświeżonej koncepcji, aby jeszcze skuteczniej walczyć z terroryzmem. Trudno dokładnie przewidzieć, jakie nowe elementy miałyby się w niej znaleźć. Jednak z pewnością powinno się wzmocnić struktury Frontexu w celu lepszej weryfikacji osób przybywających na obszar UE. Skuteczniej muszą funkcjonować procedury deportacyjne wobec sprawców przestępstw terrorystycznych. Większą kontrolą należy objąć lokalne środowiska ekstremistów: nacjonalistów i separatystów. Odpowiadają oni obecnie za większość ataków w Europie²⁹. Niezbędne może być też poszerzenie katalogu nadzwyczajnych sytuacji, w których można ograniczyć prawa i wolności obywatelskie. Niestety, coraz częściej okazuje się, iż zwykłe środki mogą nie wystarczyć, aby uchronić społeczeństwo przed aktami terroru.

²⁹ *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021...*

Transatlantic Security Rule-Making: the EU-US PNR and TFTP agreements in the light of the tension between the call for security and data protection

1. Introduction

As Marek Safjan notes, we are living in times when “we are experiencing an explosion of data collection and processing possibilities that were unbelievable until recently”¹. This general trend is also noticeable in the sphere of public security. In the era of the fight against terrorism and organized crime initiated by the events of September 2001, the European Union, in cooperation with third countries such as the United States of America, is taking a number of measures to prevent and detect them, including instruments which provide for the monitoring of individuals through the analysis of their personal data. At the same time, the right to protection of such data and the closely related right to respect for private and family life are among the rights protected by the Charter of Fundamental Rights of the European Union (hereinafter, CFR)², the European Convention

1 M. Safjan, *Ochrona danych osobowych – granice autonomii informacyjnej*, [in:] *Ochrona danych osobowych*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1999, p. 9 (Author’s own translation).

2 Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407.

on Human Rights (hereinafter, ECHR)³ and, in many cases, the constitutions of European states. The development of further regulations and instruments to combat terrorism and serious crime is accompanied by a significant difficulty of balancing elementary values – public security and the right to privacy and protection of personal data.

An additional complication is the fact that privacy and the protection of personal data are understood and valued differently in European legal cultures and the United States. This difference is rooted in several reasons, but, as James Q. Whitman notes, not without significance is that for the Americans it is obvious to conceive privacy as an aspect of freedom, in contrast to the European tradition, in which privacy derives its source from human dignity⁴. This is of colossal importance because of the different weights of the two values. Although freedom is a fundamental value, it is not absolute and therefore has its limits, while dignity, on the other hand, cannot be restricted in any case since it is a value primary to the Constitution, the existence of which is in no way subject to the legislature's decision⁵. Consequently, it is much easier to justify limiting the right to privacy in the US, since the very paradigm of protecting this right provides for the possibility of interference by public authorities.

Hence, returning to the issue of privacy, one can state that although it is commonly recognized as a universal human need, no consensus has been reached so far on the material scope of this notion, which makes it extremely difficult to determine the boundaries of necessary privacy protection and, consequently, the situations justifying possible interference. The issue of personal data protection remains even more problematic. Its importance seems to be much greater in the European Union countries, where there are legal acts comprehensively regulating this area of law, while

³ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols No. 11 and No. 14, Rome, 4.11.1950, "European Treaty Series" 1950, No. 5.

⁴ J. Q. Whitman, *The Two Western Cultures of Privacy: Dignity Versus Liberty*, "Yale Law Journal" 2004, vol. 113, p. 1153. Also in the Polish Constitution, the source of the right to privacy (Article 47) remains the principle of human dignity (Article 30). See also: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2006 r., P 10/06, OTK 128/9/A/2006.

⁵ M. Ławrynowicz-Mikłaszewicz, *Aksjologia wolności*, "Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny" 2014, nr 3, p. 102.

on the other side of the Atlantic data protection has never evolved into a separate field, but is treated as an immanent element of the right to privacy. The experts also draw attention to the specificity of the development of personal data protection legislation, which takes the form of “a kind of an outcome of two vectors acting in opposite directions”⁶. On the one hand, it serves to ensure access to information as well as data processing capacities and, on the other hand, to protect against unwanted interference.

The above theoretical problems imply a lively discussion on the practical level, in the context of concrete legal instruments, launched just after the 9/11 attacks and developed within the framework of transatlantic security cooperation. Among them are the Passenger Name Record EU-US Agreement⁷ and the EU-US Terrorism Financing Tracking Program⁸, both initiated by the US and perceived in Europe with great reserve and considerable turbulence in their implementation. From the perspective of the recent activities of the Court of Justice of the European Union (hereinafter, CJEU), their fate remains invariably uncertain, as will be discussed further in the paper.

2. Transatlantic law enforcement agreements – the aftermath of the September 11 attacks

2.1. The EU-US PNR Agreement – definitions, origins and evolution

Certainly, one of the first steps in building a transatlantic security system in the fight against terrorism was to recognize the potential of Passenger

⁶ M. Safjan, *Ochrona danych osobowych...*, p. 9; see also H. B. Bentzen, N. Høstmælingen, *Balancing Protection and Free Movement of Personal Data: The New European Union General Data Protection Regulation*, “Annals of Internal Medicine” 2019, vol. 170, issue 5, p. 335.

⁷ Agreement between the United States of America and the European Union on the use and transfer of passenger name records to the United States Department of Homeland Security, OJ L 215, 11.08.2012, pp. 5–14 (hereinafter, EU-US PNR Agreement).

⁸ Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for the purposes of the Terrorist Finance Tracking Program, OJ L 195, 26.07.2010, pp. 5–14 (hereinafter, TFTP Agreement).

Name Record (PNR) data not only to combat acts of terrorism but, above all, to prevent them. PNR is a record used in the air transport sector for commercial and operational purposes in the provision of air transport services. PNR has been created by air carriers in relation to travel bookings to enable information exchange between airlines and travel agents and to ensure that journeys are made in accordance with passengers' wishes. PNR data are collected from passengers and include *inter alia* the following: full name, address and contact information (phone number, e-mail address, IP address), type of travel document, number, country of issue and expiry date, travel itinerary (dates, place of departure and arrival), address of the first night spent in the country of destination, method of payment used, an open general remarks field which includes Special Service Requests (SSR), Other Service Information (OSI), and Special Service Information (SSI), i.e., information on passengers' special requests and additional service information, such as all available data on unaccompanied minors, dietary and medical requirements⁹.

The 11 September 2001 attacks on the World Trade Center in New York undoubtedly had a decisive impact on legislative action to regulate the collection and processing of PNR data in the United States for purposes related to public safety¹⁰. They have also had an impact on changing perceptions in the countries of the European Union. In the face of the declared war on terror, the US authorities have given primacy to the idea of national security over the right to privacy, with the approval of the citizens who, according to Arthur Rizer, have accepted the limitation of their rights and

⁹ The definitions of PNR and the catalogue of data processed vary slightly depending on the legal act that regulates the issue. The categories of PNR data are defined slightly differently in the EU-US PNR Agreement than in EU Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, OJ L 119, 4.05.2016, pp. 132–149 or Polish act: Ustawa z dnia 9 maja 2018 r. O przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera (Dz.U. 2018, poz. 894).

¹⁰ See D. Louks, *(Fly) Anywhere But Here: Approaching EU-US Dialogue Concerning PNR in the Era of Lisbon*, "Indiana International & Comparative Law Review" 2013, vol. 23, No. 3, p. 479; Compare A. Rizer, *Dog Fight: Did the International Battle over Airline Passenger Name Records Enable the Christmas-Day Bomber?*, "Catholic University Law Review" 2011, vol. 60, issue 1, p. 83.

the requirement of stricter control¹¹. Consequently, that same year, the US legislature passed the Aviation and Transportation Security Act (ATSA), requiring air carriers operating flights to and from the United States to grant the US Bureau of Customs and Border Protection (CBP) and the Department of Homeland Security (DHS) electronic access to the data contained in their automated reservation and departure control systems, i.e., to the passenger name record¹². Moreover, the ATSA stipulated that information provided to US Customs “may be made available to other federal agencies to protect national security”¹³.

By enacting the aforementioned regulation, the US authorities have taken action to impose American ideas of security on those with whom they cooperate. The law adopted put European airlines in direct legal conflict with Directive 95/46, which was then in force in the countries of the European Union and guaranteed the protection of personal data¹⁴. The air carriers, while complying with the obligations imposed by the US ATSA, were at the same time in breach of European legislation providing, among other provisions, for the possibility of collecting data only for specific, explicit and legitimate purposes. In turn, the refusal by air carriers to hand over passenger data to the US authorities meant that they risked fines and the loss of their right to land in the US¹⁵.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Pursuant to Passenger manifests, 49 U.S. Code § 44909, <https://www.govinfo.gov/app/details/USCODE-2011-title49/USCODE-2011-title49-subtitleVII-partA-subpartiii-chap449-subchapI-sec44909/summary> (accessed: 15.12.2021): “Not later than 60 days after the date of enactment of the Aviation and Transportation Security Act, each air carrier and foreign air carrier operating a passenger flight in cross-border air transportation to the United States shall electronically provide to the Commissioner of Customs a named passenger and crew record containing the information specified [in the Act]”.

¹³ M. R. VanWasshnova, *Data Protection Conflicts Between the United States and the European Union in the War on Terror: Lessons Learned from the Existing System of Financial Information Exchange*, “Case Western Reserve Journal of International Law” 2007–2008, vol. 39, p. 833.

¹⁴ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ L 281, 23.11.1995, pp. 31–50 (hereinafter, Directive 95/46).

¹⁵ M. R. VanWasshnova, *Data Protection Conflicts...*, p. 833.

Negotiations were undertaken to resolve the impasse, and an agreement was reached. In 2004 the European Commission issued Decision 2004/535/EC on the adequate protection of personal data contained in the PNR of air passengers transferred to the United States Bureau of Customs and Border Protection. A few days later, the European Council issued Decision 2004/496/EC on the conclusion of an agreement between the European Community and the US on the processing and transfer of PNR data by air carriers to DHS and CBP. Both the Commission's and the Council's decisions were annulled by the Court of Justice of the EU¹⁶. However, the Court maintained the effects of the decision on adequacy until 30 September 2006, thus allowing time for these issues to be regulated in a lawful manner. In 2007, a new agreement was signed between the European Union and the United States on the processing and transfer of PNR data.

The agreement of 2007 was replaced by another in 2012. The European Union soon concluded similar agreements with Australia and Canada. However, the latter was found by the EU Court of Justice to be incompatible with the CFR, which set the standard and shed light on the shortcomings of the other agreements, especially the one concluded with the United States¹⁷.

2.2. Terrorist Finance Tracking Program Agreement – media disclosure and evolution

The TFTP Agreement has been one of the most controversial agreements regarding international cooperation on countering terrorism from the very beginning of its negotiations until today¹⁸. A significant part of this

¹⁶ *European Parliament v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Judgment of the CJEU of 30 May 2006, Joined cases C-317/04 and C-318/04, Collection of Judgments 2006 I-4795.

¹⁷ Draft Agreement between Canada and the European Union – Transfer of Passenger Name Record data from the EU to Canada, CJEU Opinion 1/15 of 26 July 2017, ECLI:EU:C:2017:592 (hereinafter, Opinion 1/15).

¹⁸ See E. M. Kuşkonmaz, *EU-US Counter-Terrorism Agreements for Tracking Money and Airline Passengers: A Challenge to Right to Privacy and Personal Data Protection*, “Queen Mary Human Rights Review” 2015, vol. 2(1); Following the conclusion of the agreement in 2010 and thus after stability and consensus had been reached, criticism of the TFTP resurfaced as a consequence of revelations made in June 2013

was the fact that the program existed without any international legal framework and public awareness for several years until TFTP Agreement was unveiled by “The New York Times” journalists in June 2006¹⁹. They discovered that the program initiated by the US administration in the aftermath of the September 2001 attacks enabled the US authorities to gain access to financial records held in the Belgian-based company – Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications (SWIFT) – which database related to the vast majority of electronic financial transactions for financial institutions worldwide. Terrorist Finance Tracking Program has been instrumental in identifying and capturing terrorists and their financiers and has generated many leads disseminated for counter-terrorism objectives to competent authorities.

Despite the important purpose it served, concerns arose that it simultaneously threatened the privacy and data protection of individuals. Therefore, it was considered necessary to adopt a legal framework for the TFTP Agreement, which would include guarantees and safeguards for fundamental rights. Hence, intensive negotiations between the EU and the US were launched, and the final agreement was reached on 30 November 2009. However, this coincided with the entry into force one day later of the Treaty of Lisbon²⁰, which changed the procedure for concluding agreements. The revision of the procedure implied an involvement of the European Parliament in the process which openly expressed its disagreement with the agreement. As a consequence, the EU Parliament rejected the conclusion of the TFTP-I on 11 February 2010 on the basis of its incompatibility with the right of EU citizens’ personal data protection and privacy. Following the rejection, the Council decided to enter into a second agreement, which was massively criticized by European Data Protection Supervisor as being unsatisfactory for its non-compliance with

by Edward Snowden on the US surveillance programs and has continued ever since.

¹⁹ E. Lichtblau, J. Risen, *Bank Data Is Sifted by U.S. in Secret to Block Terror*, “New York Times”, 23 June 2006, <https://www.nytimes.com/2006/06/23/washington/23intel.html> (accessed: 15.12.2021).

²⁰ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, OJ C 306, 17.12.2007, pp. 1–271.

EU data protection legislation²¹. The EU Parliament nevertheless took the surprising decision to approve the second TFTP agreement, which finally ended the negotiation process but did not stop further concerns about adequate guarantees for the right to privacy and the protection of personal data, expressed in subsequent CJEU case law.

3. The compatibility of the EU-US TFTP Agreement in the field of personal data protection with the CJEU judgments *Schrems I* and *Digital Rights Ireland*

Following Edward Snowden's revelations in 2013 about the US state's activities related to the conduct of extensive electronic surveillance programs, the issue of citizens' protection from unauthorized actions by public authorities resulting in interference with the right to privacy became an important topic of public debate²². A direct consequence of the 2013 disclosures was a renewed interest in Directive 2006/24/EC of 15 March 2006 on the retention of telecommunications data²³. The Data Retention Directive required telecoms service providers to record and store certain operational data, including the traffic and location of fixed and mobile telephones, information on who is a subscriber to a given telephone number, and to which numbers they made calls. These data were to be made available at the request of law enforcement authorities for the purpose of investigating, detecting, and prosecuting serious crime. However, the

21 EDPS, *Opinion on the proposal for a Council Decision on the conclusion of the Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for the purposes of the Terrorist Finance Tracking Program*, 22 June 2010 (hereinafter, *Opinion on TFTP*).

22 W. G. Voss, *After Google Spain and Charlie Hebdo: The Continuing Evolution of European Union Data Privacy Law in a Time of Change*, "The Business Lawyer" 2015–2016, vol. 71, No. 1, p. 284.

23 Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 16 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, OJ L 105, 13.04.2006, p. 54.

Directive did not regulate how the data would be made available, leaving it to the legislative discretion of the Member States. In view of serious doubts concerning, *inter alia*, the compatibility of the Directive's provisions with the Charter of Fundamental Rights (Articles 7, 8, 11, 52(1) of the CFR), the Irish Supreme Court and the Austrian Constitutional Court (*Verfassungsgerichtshof*) made a reference to the CJEU for a preliminary ruling to determine the validity of Directive 2006/24/EC.

The CJEU held that the data retention required by Directive 2006/24/EC does not infringe the essence of the right to private life, since the act does not make it possible to gain knowledge of the content of electronic communications as such²⁴. Nor must the retention of data prejudice the essence of the right to data protection, since the Directive provides for certain rules on data protection and data security to be respected by providers, and requires Member States to adopt appropriate technical and organizational measures in the event of accidental or unlawful destruction or accidental loss of or alteration to data²⁵.

Despite the above observations and considerations, the Court of Justice ultimately concluded that the interference with fundamental rights envisaged by the Data Retention Directive, although corresponding to an objective of general EU interest, goes beyond what is strictly necessary. In support of its assessment, the CJEU pointed to some shortcomings of the act, including the scope of application of the Directive on a massive scale²⁶ and the lack of a sufficiently strict timeframe for data retention. The Directive provided for a minimum retention period of six months and a maximum of 24 months, without making the period's length dependent on the category of data or the data subjects. Nor did the Directive's provisions indicate objective criteria on which the duration of the data retention should be determined to ensure that it is limited to what is strictly necessary²⁷. Finally, the Court criticized the fact that it does not provide for a full review of compliance with security and safety requirements by

²⁴ *Ibidem*, paragraph 34.

²⁵ *Ibidem*, paragraph 40.

²⁶ *Digital Rights Ireland v. The Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others*, Judgment of the CJEU of 8 April 2014, Joined Cases C293/12 and C594/12, EU:C:2014:238, paragraph 57 (hereinafter, *Digital Rights Ireland*).

²⁷ *Ibidem*, paragraphs 63–64.

an independent body, as, according to the CJEU, access made by law enforcement authorities should be reviewed by “a court or by an independent administrative body”²⁸.

The second landmark CJEU judgment²⁹ concerned the question of the effectiveness of guarantees relating to the protection of personal data in international data transfer operations. This is the first time the Court has so clearly addressed the need to provide EU individuals with specific fundamental rights in all EU data transfer agreements with third countries, and not just in theory but in practice. This includes the right to request access to and the rectification of personal data collected about them under the terms of such agreements³⁰. It also requires that they have a right to a remedy, administrative appeal, and judicial review where these rights are denied, particularly on the grounds of national security or law enforcement³¹. Additionally, it requires that EU Member States have the power to monitor and investigate complaints from individuals about breaches of their fundamental rights.

That being said, taking a deeper look at the TFTP Agreement, at least from a European Union perspective, it would raise the question of whether the retention and subsequent transfer of data about massive number of individuals, for the purpose of countering terrorism are consistent with EU citizens’ right to privacy and data protection. As for the storage of the financial data transferred to the US, the TFTP Agreement ensures that the data shall be erased when it is no longer necessary to combat terrorism or its financing. There are no objective criteria, as it is the US Treasury Department’s discretionary assessment of whether transferred data is still necessary or not. Irrespective of the nexus to terrorism, the so-called ‘non-extracted data’ shall be stored for a five-year period, which seems even more debatable. Moreover, considering the CJEU’s requirement to review access to data by a judicial or independent administrative body, a designation of Europol to review the requests from the US for the transfer of EU-originated data under the TFTP Agreement seems inappropriate.

²⁸ *Ibidem*, paragraph 68.

²⁹ *Maximillian Schrems v Data Protection Commissioner*, Judgment of the CJEU of 6 October 2015, Case C-362/14, EU:C:2015:650 (hereinafter, Schrems I).

³⁰ *Ibidem*, paragraph 96.

³¹ *Ibidem*, paragraph 95.

Europol has specific interests in the exchange of personal data on the basis of the agreement. Article 10 of the TFTP Agreement gives Europol the power to request relevant information obtained through the TFTP, if it has a reason to believe that a person or an entity has a nexus to terrorism. It is hard to reconcile this power of Europol, which may be important for the fulfillment of Europol's task and which requires good relations with the US Treasury, with the Europol's mission to ensure independent oversight³². As far as the data subjects' rights are concerned, the TFTP Agreement guarantees, in theory, the right to be informed (Article 14), right to access (Article 15), right to rectification, erasure or blocking (Article 16), and right to redress (Article 18). At the same time, in practice the enforceability of some rights is uncertain due to restrictions related to US national laws³³.

4. Opinion 1/15 of the CJEU on the incompatibility of the Canada-EU PNR agreement with European Union law

The opinion issued on 26 July 2017 on the incompatibility of the PNR agreement with Canada with EU law was a key and historic event. Historic in that it was the first time the Court had analyzed the compatibility of an international agreement with the provisions of the Charter of Fundamental Rights. Key because it finally consolidated the position of the CJEU, setting the course for the high protection of the right to privacy and the protection of personal data guaranteed in the CFR. After a careful analysis of the agreement at the request of Parliament, the Court declared the agreement between the European Union and Canada on the processing and transfer of passenger name records incompatible with the Charter of Fundamental Rights. In its reasoning, it relied on its case law, particularly two judgments of 2014 and 2015 – *Schrems* and *Digital Rights Ireland*.

The Court pointed to several elements proving the disproportionality of the adopted solutions (and, consequently, incompatibility with Articles 7, 8, and 21 of the CFR), which make it impossible to conclude the agreement in its present form. The CJEU drew attention to inaccuracies in Annex I of

³² Opinion on TFTP, paragraph 25, p. 6.

³³ See more W. R. Mbioh, *The TFTP Agreement, Schrems Rights, and the Saugmandsgaard Requirements*, "Journal of Internet Law" 2016, vol. 20(6), pp. 30–38.

the agreement, which is the list of PNR data to be collected, in points such as: “any available contact information” (including information on the entity that created the data and “general remarks” which consists of OSI, SSI and SSR, a category that allows for the collection and processing of sensitive data. In addition, the Court considered the five-year data retention period laid down in the agreement excessive in circumstances where it concerns the data of all passengers. Moreover, it found that the agreement could be considered compatible with the Charter and the Treaties only if the processing of PNR data was supervised by an independent supervisory authority, a condition that the agreement with Canada does not fulfill.

Although the opinion concerned only the EU-Canada agreement and did not automatically lead to the recognition of the agreement concluded with the United States as invalid, given the similar allegations that can be formulated with regard to the latter, its annulment seemed to be a matter of time. However, the reality turned out to be different – the bilateral EU-US Agreement, despite not meeting all the criteria indicated by the Court of Justice in its Opinion 1/15, remains valid, and in 2019 there was its unchanged renewal.

5. Comparative analysis of PNR contractual provisions in terms of protection of fundamental rights

The different fate of the agreement with Canada and the parallel agreement with the United States may come as a surprise. The former contained similar solutions and often set a higher standard of data protection. In fact, all of the Court’s allegations in Opinion 1/15 regarding the agreement with Canada³⁴ would have been mostly justified in the case of the previously concluded agreement with the United States. What in particular raises doubts in this agreement is as follows: the open-ended catalog of authorities empowered to process data, the exceptions that also allow the processing

³⁴ The allegations concerned the appropriate legal basis, the clear and precise list of data collected, the protection against erroneous profiling, the insufficient protection against data retention, the retention period, the rights of data subjects and the supervision of an independent authority.

of EU citizens' data for purposes other than combating terrorism³⁵, designation of the DHS unit as a supervisory authority, i.e., the unit within the authority empowered to process the data. In this case, it is difficult to consider that the condition of supervision by an "independent authority" within the meaning of EU law, in particular in Article 8(3) of the CFR, has been met. A separate issue, regulated differently in agreements, is the question of the permitted data retention period, which has been raised repeatedly in judgments and the opinion of the CJEU. Much greater guarantees for data protection in this regard were provided in the agreement with Canada, which stipulated a maximum data retention period of five years and a procedure for masking data after 30 days from its acquisition. The EU-US PNR Agreement indicates a basic five-year retention period for data. However, the expiry of this time limit is not synonymous with the permanent deletion of the data. The parties have agreed that, after five years of retention, the data will be archived for a maximum of ten years, from where it can be restored at any time in an identifiable form if the situation so requires, in particular, if an individual raises suspicions in connection with a future investigation. Consequently, data transmitted to the US Department of Homeland Security may be stored and processed for a total period of fifteen years. Taking into account that the transfer of PNR data is of a mass nature, such a time limit cannot be considered to meet the proportionality and necessity test in the sense of the EU rules.

6. The current state of play – conclusions

The analysis presented above highlights a number of elements of transatlantic data exchange agreements that are of concern from a European perspective. In particular, in light of the CJEU's Schrems II judgment of

³⁵ M. Rojszczak, *Ochrona prywatności w cyberprzestrzeni w prawie polskim i międzynarodowym z uwzględnieniem zagrożeń wynikających z nowych technik przetwarzania informacji*, Warszawa 2018, p. 204; As Marcin Rojszczak notes, this provision may significantly weaken the whole system of data protection for EU citizens, in view of the U.S. Act, FISA (Foreign Intelligence Surveillance Act), which allows for mass data collection by authorized bodies based on court orders, completely without the knowledge and possibility of complaint on the part of the persons concerned.

16 July 2020³⁶, the compatibility of the PNR and TFTP agreements with the EU law appears even more questionable, and their continuation in force is at risk. In *Schrems II*, the CJEU found that the data surveillance laws and compliance requirements for data processors in the United States made it impossible for companies to ensure that, once transferred, individuals' data in the United States received equivalent protections to those in the EU³⁷. In response to the landmark *Schrems II* judgment, in November 2020, Adam Klein, chair of the US government's Privacy and Civil Liberties Oversight Board (PCLOB), has taken a firm stance³⁸ intended to remind Europeans that US government analysis of European data for counter-terrorism purposes is done in a way that protects Europeans' security as well as their privacy. Reacting to this, European Data Protection Board (EDPB) published its position³⁹, which cited the recent *Schrems II* ruling, highlighting – in the context of personal data transfer to third countries – the importance and necessity of ensuring data subjects' rights' enforceability against authorities in the courts, to provide for an effective judicial remedy. The EDPB noted that the exercise of the right to correction or deletion of data, and in particular the right of access, is not ensured in practice under the TFTP contract. This is because the mechanism provided leads to a situation where the data subject is not informed whether their data are stored in the TFTP database or whether any breach of the agreement should have been rectified in response to their request. Once more, the EDPB was also highly critical of the agreement's

³⁶ *Data Protection Commissioner v Facebook Ireland Ltd and Maximilian Schrems*, Judgment of the CJEU of 16 July 2020, Case C-311/18, EU:C:2020:559 (hereinafter, *Schrems II*).

³⁷ Specifically, the court identified Section 702 of the Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA) and Executive Order 12333, which allow US intelligence agencies to collect data on foreign nationals, as inconsistent with rights guaranteed in the EU Charter.

³⁸ *Statement by Chairman Adam Klein on the Terrorist Finance Tracking Program*, 19 November 2020, [https://documents.pcllob.gov/prod/Documents/EventsAndPress/b8ce341a-71d5-4cdd-a101-219454bfa459/TFTP%20Chairman%20State-ment%2011_19_20.pdf](https://documents.pcllob.gov/prod/Documents/EventsAndPress/b8ce341a-71d5-4cdd-a101-219454bfa459/TFTP%20Chairman%20Statement%2011_19_20.pdf) (accessed: 15.12.2021).

³⁹ EDPB, Letter on TFTP Agreement of 3 December 2020, https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/out2020-0131_reply_letter_on_tftpagreement.pdf (accessed: 15.12.2021).

data retention period and called for a review of the TFTP agreement and the PNR agreement, which present similar concerns.

Indeed, it appears that this time the revision of the agreements will be necessary. In both cases, what is at stake, after all, is government access to data and the safeguards and remedies that should be introduced in the legal regime. The challenge is to find the right balance between the need for expedient access to information by government agencies and the need for a sufficiently high level of privacy and data protection, including effective judicial remedies.

Polityka antyterrorystyczna w ramach Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN): sukcesy i ograniczenia

1. Wprowadzenie

Zamachy terrorystyczne z 11 września 2001 r. stanowiły przełom w postrzeganiu terroryzmu jako zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego. Spowodowały one konieczność rewizji polityki bezpieczeństwa wielu państw na świecie. Jednocześnie globalny charakter terroryzmu wymusił szerszą współpracę w celu zwalczania tego zjawiska na poziomie instytucji międzynarodowych. Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie działań politycznych i prawnych podejmowanych w dziedzinie zapobiegania terroryzmowi i zwalczania go w ramach Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN – Association of Southeast Asian Nations) po 2001 r. W pierwszej części opisano w zarysie historię oraz podstawowe zasady funkcjonowania ASEAN. W drugiej części przedstawiono podstawowe elementy zagrożenia terroryzmem (zwłaszcza o charakterze religijnym) dla regionu Azji Południowo-Wschodniej. W zasadniczej części publikacji zaprezentowano rozwiązania prawne i polityczne przyjęte na poziomie ASEAN (np. Konwencja ASEAN o zwalczaniu terroryzmu z 2007 r.), a także odniesiono się do współpracy z innymi państwami na poziomie bilateralnym oraz multilateralnym (np. współpraca w ramach Forum Regionalnego ASEAN). Na końcu dokonano oceny efektów

i ograniczeń współpracy antyterrorystycznej w ramach Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej.

2. ASEAN jako organizacja międzynarodowa

Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej powstało w 1967 r. w drodze przyjęcia deklaracji z Bangkoku¹. W skład organizacji pierwotnie wchodziło pięć państw: Singapur, Malezja, Filipiny, Tajlandia oraz Indonezja. W pierwszej fazie rozwoju ASEAN ze względu na uwarunkowania okresu zimnej wojny celem instytucji była przede wszystkim ochrona bezpieczeństwa regionalnego poprzez ograniczanie wpływu komunizmu. Przyjęte dokumenty, takie jak Deklaracja o strefie pokoju, wolności i neutralności (ZOPFAN – Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration) z 1971 roku² czy Traktat o przyjaźni i współpracy w Azji Południowo-Wschodniej (TAC – Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia) z 1976 roku³, wyznaczyły wciąż aktualne reguły funkcjonowania ASEAN oparte na dialogu międzypaństwowym, pokojowym rozstrzyganiu sporów i nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw członkowskich⁴. Zasady te, nazywane „drogą ASEAN” (ang. *ASEAN Way*), prowadzą do podejmowania decyzji poprzez kooperację i konsensus, w dużej mierze na drodze nieformalnych, osobistych kontaktów przywódców państw⁵. Z czasem do organizacji do końca lat 90. XX w. przystąpiły także: Brunei (1984), Wietnam (1995), Laos (1997), Mjanma (1997) oraz Kambodża (1999).

1 The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration), Bangkok, 8 August 1967, <https://agreement.asean.org/media/download/20140117154159.pdf> (dostęp: 31.01.2021).

2 Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration, Kuala Lumpur, Malaysia, 27 November 1971, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/1971-Zone-of-Peace-Freedom-and-Neutrality-Declaration-1-1.pdf> (dostęp: 31.01.2021).

3 Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Denpasar, Bali, 24 February 1976, „United Nations Treaty Series” 1976, vol. 1025, No. 1563, p. 297, https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280100ab8&clang=_en (dostęp: 22.06.2023).

4 M. Grabowski, *Rywalizacja czy integracja? Procesy i organizacje integracyjne w regionie Azji i Pacyfiku na przełomie XX i XXI wieku*, Kraków 2015, s. 197–223.

5 Y. Nishikawa, *The „ASEAN Way” and Asian Regional Security*, „Politics & Policy” 2007, vol. 35, No. 1, s. 42–56.

Na przełomie lat 80. i 90. w okresie ewolucji porządku międzynarodowego odnotować można rozwój ASEAN w kierunku szerszej integracji o charakterze ekonomicznym⁶. W 1992 r. podjęto decyzję o utworzeniu do 2008 r. strefy wolnego handlu ASEAN (AFTA – ASEAN Free Trade Agreement)⁷. W 2003 r. przyjęto Deklarację jedności ASEAN II (Bali Concord II)⁸, zakładającą powstanie do 2020 r. (ostatecznie zrealizowane w 2015 r.) Wspólnoty ASEAN składającej się z trzech komponentów: Wspólnoty Politycznej i Bezpieczeństwa (I filar), Wspólnoty Gospodarczej (II filar), a także Wspólnoty Społeczno-Kulturowej (III filar)⁹. W 2007 r. w Singapurze przyjęto Kartę ASEAN (ASEAN Charter), nadającą osobowość prawną ASEAN i formalnie przekształcającą ją w organizację międzynarodową (art. 3 karty)¹⁰.

Kluczowe znaczenie w systemie instytucjonalnym ASEAN odgrywa współpraca państw członkowskich na poziomie międzyrządowym oraz ministerialnym: art. 7 ust. 2 pkt a karty stanowi, że składający się z głów państw i szefów rządów Szczyt ASEAN powinien być najwyższym organem decyzyjnym organizacji. Funkcjonowanie ASEAN opiera się na poszanowaniu autonomii, suwerenności i tożsamości oraz jedności państw członkowskich, co znajduje odzwierciedlenie w, co do zasady, konsensusalnym sposobie podejmowania decyzji w ramach ASEAN (art. 20 karty). Szczególnie ten ostatni czynnik odróżnia Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej od organizacji funkcjonujących na zasadzie „zachodniego multilateralizmu”¹¹.

6 D. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia. The Struggle for Autonomy*, New York 2009, s. 201–217.

7 M. S. Austria, *Moving Towards an ASEAN Economic Community*, „East Asia” 2012, vol. 29, issue 2, s. 141–156.

8 2003 Declaration of ASEAN Concord II adopted by the Heads of State/Government at the 9th AESAN Summit in Bali, Indonesia on 7 October 2003, https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Transnational_2003Declaration.pdf (dostęp: 22.06.2023).

9 L. Henry, *The ASEAN Way and Community Integration: Two Different Models of Regionalism*, „European Law Journal” 2007, vol. 13, No. 6, s. 857–879.

10 Charter of the Association of Southeast Asian Nations, Singapore, 20 November 2007, „United Nations Treaty Series” 2009, vol. 2624, No. 46745, s. 223, <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028025fie4> (dostęp: 22.06.2023).

11 M. Beeson, *Institutions of the Asia-Pacific. ASEAN, APEC and Beyond*, London 2009, s. 20–23.

3. Zagrożenie terrorystyczne w regionie Azji Południowo-Wschodniej

Przedstawiając w zarysie problem terroryzmu w regionie Azji Południowo-Wschodniej, wskazać należy na kilka istotnych elementów z perspektywy omawianego w niniejszym artykule zagadnienia. Po pierwsze, terroryzm w regionie Azji Południowo-Wschodniej obecny był przed zamachami z 11 września 2001 r., przede wszystkim jednak łączył się z działaniami etnonacjonalistycznymi i separatystycznymi podmiotów dążących do zdobycia autonomii (np. Narodowy Front Wyzwolenia Moro, działający na Filipinach, czy Ruch Wyzwolenia Aceh, funkcjonujący w Indonezji). Motywowane religijnie akty terrorystyczne miały zatem charakter przede wszystkim lokalny, co powodowało, że problem terroryzmu postrzegany był jako dylemat bezpieczeństwa wewnętrznego, a nie międzynarodowego¹².

Nie oznacza to jednak, że już wcześniej nie rozwijano międzynarodowych sieci terrorystycznych. Na przykładzie najważniejszej regionalnej organizacji terrorystycznej działającej w pierwszej dekadzie XXI w., Dżama'a Islamija, wskazać można, że już w latach 90. doszło do powstania daleko idących związków między lokalnymi grupami terrorystycznymi a komórkami Al-Kaidy. Zajmowały się one szkoleniem, finansowaniem i dostarczaniem uzbrojenia terrorystom w regionie¹³. Pokazuje to, że rozwój terroryzmu w Azji Południowo-Wschodniej był ściśle związany z rozwojem szerszych sieci powiązań terrorystycznych na Bliskim Wschodzie, w Azji Centralnej i Afryce.

Ponadto rozpowszechnienie we współczesnym świecie terroryzmu motywowanego religijnie oraz znaczny odsetek muzułmanów zamieszkujących państwa Azji Południowo-Wschodniej (np. Indonezję, Malezję, Filipiny, Brunei czy Tajlandię) zwiększają ryzyko pojawienia się fundamentalistycznych ekstremistów, co może doprowadzić do destabilizacji sytuacji w regionie¹⁴.

12 A. Tan, *Terrorism, Insurgency and Religious Fundamentalism in Southeast Asia*, „Defence Studies” 2008, vol. 8, No. 3, s. 311–325.

13 A. Wejkszner, *Oblicza terroryzmu islamskiego w Indonezji na początku XXI wieku. Casus Dżama'a Islamija*, „Przegląd Strategiczny” 2011, nr 2, s. 251–264.

14 N. Hamilton-Hart, *Terrorism in Southeast Asia: expert analysis, myopia and fantasy*, „The Pacific Review” 2005, vol. 18, No. 3, s. 303–325.

Ze względu na przytoczone powody po zamachach z 11 września 2001 r. region Azji Południowo-Wschodniej nazywano „drugim frontem wojny z terroryzmem” (po Bliskim Wschodzie i Azji Centralnej), zaś Stany Zjednoczone aktywnie zaangażowały się we współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa z państwami regionu, poprzez realizowanie doktryny globalnej wojny z terroryzmem¹⁵. Powstanie Państwa Islamskiego (IS – Islamic State)¹⁶ stanowiło nowy etap rozwoju ekstremizmu wpływającego na sytuację regionalną. Mimo że w takich krajach jak Indonezja dominuje umiarkowana interpretacja islamu, okres funkcjonowania Państwa Islamskiego odznacza się wzrostem liczby zamachów terrorystycznych w regionie¹⁷.

4. Polityka antyterrorystyczna ASEAN w XXI wieku

W okresie poprzedzającym zamachy z 11 września w porządku prawnym ASEAN nie przyjęto żadnej konwencji w dziedzinie zwalczania terroryzmu. Wskazuje to na niedocenienie znaczenia „umiędzynarodowienia” zjawiska terroryzmu w percepcji elit politycznych regionu w tamtym czasie oraz, w następstwie, brak chęci jego sekurytyzacji na poziomie ASEAN, co związane było z zarysowaną powyżej tendencją sprowadzania terroryzmu przede wszystkim do walk separatystycznych o charakterze lokalnym¹⁸.

Nie oznacza to jednak, że w ASEAN nie zawierano porozumień, które w pewnym zakresie miały zastosowanie także do problemu terroryzmu międzynarodowego. W 1997 r. przyjęto Deklarację ASEAN o przestępczości transnarodowej¹⁹, rok później Deklarację z Manili o zapobieganiu

¹⁵ A. Tan, *Southeast Asia as the 'second front' in the war against terrorism: evaluating the threat and responses*, „Terrorism and Political Violence” 2003, vol. 15, No. 2, s. 112–138.

¹⁶ Pomimo regularnie zmieniających się nazw i struktury funkcjonowania w ramach niniejszej pracy stosowane jest nazewnictwo „Państwo Islamskie”.

¹⁷ R. Gunaratna, *ASEAN's Greatest Counter Terrorism Challenge: The Shift from „Need to Know” to Smart to Share*, [w:] *Combatting Violent Extremism and Terrorism in Asia and Europe. From Cooperation to Collaboration*, ed. C. Echle, Singapore 2018, s. 111–128.

¹⁸ J. T. Chow, „Asian Survey” 2005, vol. 45, No. 2, s. 302–321.

¹⁹ ASEAN Declaration on Transnational Crime, Manila, Philippines, 20 December 1997, [w:] *ASEAN Documents on Combating Transnational Crime and Terrorism*.

i kontroli przestępczości transnarodowej²⁰, zaś w 1999 r. Plan działania ASEAN wobec walki z przestępczością transnarodową²¹. Wszystkie te dokumenty wskazywały na terroryzm jako element szerszego zjawiska przestępczości transnarodowej w świecie przełomu XX i XXI w. W celu koordynacji działań mających ograniczyć powyższy problem utworzono regionalną strukturę współpracy na poziomie ministrów spraw wewnętrznych (AMMTC – ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime)²².

Powyższe podejście do kwestii terroryzmu przez państwa członkowskie ASEAN uległo zmianie po zamachach z 11 września, w których następnie zdefiniowano terroryzm jako zagrożenie bezpieczeństwa regionalnego. W listopadzie 2001 r. w czasie corocznego Szczytu ASEAN przyjęta została Deklaracja ASEAN o wspólnym działaniu w zwalczaniu terroryzmu²³.

Zdarzeniem, które w regionie Azji Południowo-Wschodniej miało również istotne znaczenie dla postrzegania zjawiska terroryzmu międzynarodowego jak zamachy z 11 września 2001 r., był atak terrorystyczny na

A Compilation of ASEAN Declarations, Joint Declarations, and Statements on Combating Transnational Crime and Terrorism, Jakarta 2012, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Documents-on-Combating-Transnational-Crime-and-Terrorism-1.pdf> (dostęp: 14.02.2021), s. 9–11.

²⁰ Manila Declaration on the Prevention and Control of Transnational Crime, Manila, Philippines, 25 March 1998, [w:] *ASEAN Documents on Combating Transnational Crime and Terrorism. A Compilation of ASEAN Declarations, Joint Declarations, and Statements on Combating Transnational Crime and Terrorism*, Jakarta 2012, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Documents-on-Combating-Transnational-Crime-and-Terrorism-1.pdf> (dostęp: 14.02.2021), s. 12–17.

²¹ ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime Yangon, Myanmar, 23 June 1999, [w:] *ASEAN Documents on Combating Transnational Crime and Terrorism. A Compilation of ASEAN Declarations, Joint Declarations, and Statements on Combating Transnational Crime and Terrorism*, Jakarta 2012, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Documents-on-Combating-Transnational-Crime-and-Terrorism-1.pdf> (dostęp: 14.02.2021), s. 18–24.

²² ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC), <https://asean.org/asean-political-security-community/asean-ministerial-meeting-on-transnational-crime-ammtc> (dostęp: 18.02.2021).

²³ 2001 ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism, Bandar Seri Begawan, Brunei, 5 November 2001, <https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/2001-ASEAN-Declaration-on-Joint-Action-to-Counter-Terrorism.pdf> (dostęp: 18.02.2021).

wyspie Bali z 12 października 2002 r. zorganizowany przez Dżama'a Islami-ja²⁴. W wyniku eksplozji trzech ładunków wybuchowych śmierć poniosły 202 osoby, przede wszystkim przebywający w popularnym indonezyjskim kurorcie turystycznym obywatele Australii. W odpowiedzi przyjęto Deklarację ASEAN o terroryzmie zatwierdzoną na ósmym Szczycie ASEAN w Phnom Penh w Kambodży 3 listopada 2002 r., potępiono w niej zamachy terrorystyczne z 2002 r. w Indonezji oraz na Filipinach²⁵.

Wspomniane powyżej zamachy, w szczególności ataki z Bali, spowodowały kilka konsekwencji w polityce antyterrorystycznej w regionie. Po pierwsze, największy kraj ASEAN Indonezja, nazywana w polityce regionalnej ze względu na wielkość populacji oraz gospodarki „pierwszym wśród równych” państw ASEAN²⁶, z powodu ataków terrorystycznych na swoim terytorium nie mogła dłużej traktować terroryzmu jako drugorzęd- nego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego²⁷. Po drugie, międzynarodowe znaczenie wspomnianych zamachów (śmierć zagranicznych tury- stów, przede wszystkim obywateli Australii) w jeszcze większym stopniu wymusiło wielopłaszczyznową reakcję podmiotów regionalnych, także na poziomie ASEAN. Co najważniejsze, ataki unaocznily, jakim zagrożeniem dla regionu Azji Południowo-Wschodniej jest zjawisko motywowanego religijnie międzynarodowego terroryzmu oraz jakie niesie ze sobą konsekwencje społeczne, polityczne, a także ekonomiczne²⁸.

Ze względu na te okoliczności po 2002 r. rozpoczęto prace nad przy- gotowaniem i przyjęciem wiążącego prawnie wspólnego dokumentu

²⁴ A. Vickers, *A History of Modern Indonesia*, New York 2013, s. 184–196.

²⁵ Declaration on Terrorism by the 8th ASEAN Summit Phnom Penh, 3 November 2002, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/pmvo211/terro.html> (dostęp: 21.02.2021).

²⁶ D. F. Anwar, *ASEAN and Indonesia: Some Reflections*, „Asian Journal of Political Science” 1997, vol. 5, No. 1, s. 20–34.

²⁷ L. C. Sebastian, *Indonesian State Responses to September 11, the Bali Bombings, and the War in Iraq: Sowing the Seeds for an Accommodationist Islamic Framework?*, „Cambridge Review of International Affairs” 2003, vol. 16, issue 3, s. 429–446; S. Febrica, *Securitizing Terrorism in Southeast Asia: Accounting for the Varying Responses of Singapore and Indonesia*, „Asian Survey” 2010, vol. 50, issue 3, s. 569–590.

²⁸ J. Haacke, *The War on Terror: Implications for the ASEAN Region*, [w:] *Asia-Pacific Economic and Security Co-operation. New Regional Agendas*, ed. Ch. M. Dent, New York 2003, s. 113–135.

o większym zakresie niż uprzednio przyjmowane deklaracje polityczne, traktującego o zwalczaniu terroryzmu. Proces ten zakończono poprzez przyjęcie Konwencji ASEAN o zwalczaniu terroryzmu (ACCT – ASEAN Convention on Counter-Terrorism)²⁹ z 13 stycznia 2007 r. Weszła ona w życie w 2011 r. po ratyfikacji przez sześć państw, natomiast od 2013 r. jest aktem obowiązującym we wszystkich państwach członkowskich ASEAN.

Poza samym zagrożeniem bezpieczeństwa regionalnego w postaci terroryzmu wskazać można szereg przyczyn przyjęcia wymienionego dokumentu w formie konwencyjnej. Były to: 1) brak prawnej alternatywy do instytucjonalizacji współpracy w dziedzinie zwalczania terroryzmu w ASEAN; 2) konieczność ujednoczenia podstawowych przepisów w zakresie zwalczania terroryzmu; 3) cel polityczny – przyjęcie ACCT było krokiem w celu utworzenia Wspólnoty Politycznej i Bezpieczeństwa ASEAN, jako jednej z trzech płaszczyzn współpracy w ASEAN; 4) krok w kierunku internalizacji rezolucji ONZ oraz innych porozumień międzynarodowych³⁰.

Składający się z 23 artykułów dokument miał za zadanie „ustanowić ramy współpracy regionalnej w celu przeciwdziałania, zapobiegania i stłumienia terroryzmu we wszystkich jego formach i przejawach, oraz pogłębienia współpracy między organami ścigania i odpowiednimi organami Stron w zwalczaniu terroryzmu”³¹ (artykuł 1). Definiując terroryzm, w artykule 2 Konwencja odwołuje się do 14 porozumień międzynarodowych, które opisują konkretne przypadki aktów terrorystycznych i wspierania terroryzmu (np. Międzynarodowa Konwencja o Zwalczaniu Finansowania Terroryzmu ONZ z 1999 r.)³².

Przy określaniu płaszczyzn współpracy między państwami członkowskimi Konwencja ASEAN wskazuje: zapobieganie aktom terrorystycznym (art. 6 ust. 1 pkt a), zwalczanie finansowania i wspierania terroryzmu (art. 6 ust. 1 pkt b), zapobieganie przepływu osób podejrzanych

²⁹ Dalej w tekście: Konwencja ASEAN. ASEAN Convention on Counter Terrorism, Cebu, Philippines, 13 January 2007, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ACCT.pdf> (dostęp: 21.02.2021).

³⁰ A. R. Ahmad, *The ASEAN Convention on Counter-Terrorism 2007*, „Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law” 2013, vol. 14, issue 1–2, s. 93–147.

³¹ Tłumaczenie autora.

³² ASEAN Convention on Counter Terrorism...

o terroryzm (art. 6 ust. 1 pkt c), ograniczanie przepływu członków grup terrorystycznych (art. ust. 1 pkt d), promocję i budowanie świadomości społecznej wobec zjawiska terroryzmu (art. 6 ust. 1 pkt e i f), poszerzanie współpracy granicznej (ust. 1 pkt g), wymianę informacji wywiadowczych (ust. 1 pkt h), zwiększanie możliwości zwalczania zagrożenia wykorzystania broni masowego rażenia przez organizacje terrorystyczne (art. 6 ust. 1 pkt j) czy tworzenie zaplecza analitycznego o metodach zwalczania terroryzmu (art. 6 ust. 1 pkt k). Konwencja określa też zakres ekstradycji (art. 13), status uchodźców podejrzewanych o terroryzm (art. 10), a także zalecenie tworzenia programów resocjalizacyjnych (art. 11).

Co znamienne, art. 3 i art. 4 podkreślają poszanowanie suwerenności oraz integralności terytorialnej państw-stron Konwencji w zwalczaniu terroryzmu. Fakt, że tego typu deklaracja znajduje miejsce w konwencji antyterrorystycznej, zasadniczo podkreśla znaczenie, jakie w ramach ASEAN odgrywa zasada nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw członkowskich³³. Konwencja ASEAN zawiera także odniesienie do Traktatu o wzajemnej pomocy prawnej ASEAN (Mutual Legal Assistance Treaty) z 2004 r., jego celem było zwiększenie współpracy i efektywności organów ścigania w zapobieganiu przestępstwom w sprawach karnych w regionie, śledzeniu i sądzeniu ich (art. 12)³⁴.

Aby lepiej zaimplementować i skonkretyzować postanowienia konwencyjne, 17 listopada 2009 r. przyjęto Kompleksowy plan działania ASEAN w sprawie zwalczania terroryzmu. Cel ten miał zostać osiągnięty m.in. poprzez: przestrzeganie odpowiednich rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz wytycznych i zaleceń innych międzynarodowych organów zwalczających terroryzm; wdrożenie istniejących regionalnych ram prawnych, instrumentów i porozumień odnoszących się do terroryzmu; nagłą odpowiedź na pierwotne przyczyny terroryzmu i warunki sprzyjające jego rozprzestrzenianiu; tworzenie zinstytucjonalizowanych mechanizmów wymiany informacji i danych

³³ S. Febrica, *ASEAN Counterterrorism Cooperation and Human Rights Protection*, [w:] *International Human Rights and Counter-Terrorism*, eds. S. Hoadley, E. Shor, Singapore 2019, s. 148–171.

³⁴ Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters, Kuala Lumpur, 29 November 2004, <http://agreement.asean.org/media/download/20160901074559.pdf> (dostęp: 22.02.2021).

wywiadowczych, aby nadzorować i śledzić podejrzane grupy terrorystyczne i ich działalność, ograniczać przepływ przestępców czy budować system wymiany informacji³⁵. Dokument został zaktualizowany i ponownie przyjęty w 2017 r.³⁶

Kolejny etap rozwoju polityki antyterrorystycznej w ASEAN należy wiązać z nasileniem działań Państwa Islamskiego. Niosło to ze sobą szereg zagrożeń dla regionu Azji Południowo-Wschodniej. Po pierwsze, część bojowników Państwa Islamskiego rekrutowała się z krajów regionu, zwłaszcza Indonezji. Po drugie, propaganda terrorystyczna prowadziła do radykalizacji muzułmanów, zwłaszcza młodych mężczyzn. Po trzecie, funkcjonowanie Państwa Islamskiego stanowiło istotne wsparcie dla istniejących grup terrorystycznych bądź nowych komórek powstałych w związku z aktywnością IS. Ponadto szerokie granice morskie oraz struktura terytorialna (np. Indonezji) stanowią ułatwienie w przepływie terrorystów³⁷. Istotne znaczenie dla terroryzmu w regionie odgrywa także przeważająca współcześnie forma ataków w postaci aktywności tzw. samotnych wilków. Są to działający w pojedynkę terroryści, którzy zwykle nie wchodzą w skład zaawansowanych siatek terrorystycznych, jednak inspirują się propagandą dżihadystyczną³⁸.

Te wszystkie czynniki powodowały, że od 2016 r. wskazać można wzrost aktywności terrorystycznej w regionie, czego odzwierciedleniem stały się zwłaszcza przypadki zamachów w Indonezji oraz na Filipinach. Najbardziej znanym przykładem była bitwa o Marawi z drugiej połowy 2017 r. – starcie między siłami bezpieczeństwa Filipin a bojownikami Abu

³⁵ 2009 ASEAN Comprehensive Plan of Action on Counter Terrorism, Siem Reap, Cambodia, 17 November 2009, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/2009-ASEAN-Comprehensive-Plan-of-Action-on-Counter-Terrorism.pdf> (dostęp: 12.03.2021).

³⁶ 2017 ASEAN Comprehensive Plan of Action on Counter Terrorism, Manila, Philippines, 20 September 2017, <https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/ACPoA-on-CT-Adopted-by-11th-AMMTC.pdf> (dostęp: 12.03.2021).

³⁷ P. Topór, *Polityka bezpieczeństwa Indonezji po zamachach terrorystycznych na wyspie Bali jako przykład skutecznej reakcji na zagrożenie terroryzmu religijnego*, [w:] *Wojna, terroryzm i bezpieczeństwo narodowe*, red. K. Łukomiak, Łódź 2020, s. 33–63.

³⁸ B. Węgliński, *Deprofesjonalizacja terroryzmu? Modus operandi, motywacje, oddziaływanie na infrastrukturę miast*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2018, t. 12, nr 1, s. 82–94.

Sajaf związanymi z Państwem Islamskim. Pięciomiesięczne walki w stolicy prowincji Lanao del Sur ostatecznie zakończyły się zwycięstwem strony rządowej³⁹. Rolą ASEAN jako organizacji międzynarodowej było przede wszystkim udzielanie, wraz z innymi podmiotami w regionie, pomocy humanitarnej. Wsparcia wojskowego udzieliły Stany Zjednoczone, Australia, Federacja Rosyjska oraz Chińska Republika Ludowa.

Funkcjonowanie Państwa Islamskiego oraz ewolucja zagrożenia terrorystycznego spowodowały, że w 2018 r. z inicjatywy Indonezji na spotkaniu ministrów obrony ASEAN (ADMM – ASEAN Defense Ministers' Meeting) państwa ASEAN podjęły decyzję o utworzeniu Our Eyes Initiative w celu wymiany informacji wywiadowczych na temat terroryzmu, radykalizmu i ekstremizmu w regionie⁴⁰. Podjęto także szersze działania, aby walczyć z problemem radykalizacji społeczeństw – w 2017 r. w czasie spotkania AMMTC przyjęto Deklarację z Manili o przeciwdziałaniu wzrostowi radykalizacji i brutalnego ekstremizmu⁴¹, zaś w 2018 r. przyjęto Plan działania ASEAN w celu zapobiegania i przeciwdziałania wzrostowi radykalizacji i brutalnego ekstremizmu na lata 2018–2025⁴².

5. Współpraca ASEAN z podmiotami zewnętrznymi

Elementem działań antyterrorystycznych ASEAN jest także współpraca z podmiotami zewnętrznymi, odbywa się ona na płaszczyznach

³⁹ S. S. Tan, *Sending in the Cavalry: The Growing Militarization of Counterterrorism in Southeast Asia*, „PRISM” 2018, vol. 7, No. 4, s. 138–147.

⁴⁰ H. Risman, N. F. Wilujeng, *Examining ASEAN Our Eyes Dealing with Regional Context in Counter Terrorism, Radicalism and Violent Extremism*, „People: International Journal of Social Sciences” 2020, vol. 6, issue 1, s. 267–281.

⁴¹ 2017 Manila Declaration to Counter the Rise of Radicalisation and Violent Extremism, 20 September 2017, <https://asean.org/wp-content/uploads/2017/11/Manila-Declaration-to-Combat-RRVE-Adopted-by-the-11th-AMMTC.pdf> (dostęp: 22.06.2023).

⁴² ASEAN Plan of Action to Prevent and Counter the Rise of Radicalisation and Violent Extremism (2018–2025), Nay Pyi Taw, Myanmar, 31 October 2018, [https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/10/2018%20ASEAN%20Plan%20of%20Action%20to%20Prevent%20and%20Counter%20the%20Rise%20of%20Radicalisation%20and%20Violent%20Extremism%20\(2018-2025\).pdf](https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/10/2018%20ASEAN%20Plan%20of%20Action%20to%20Prevent%20and%20Counter%20the%20Rise%20of%20Radicalisation%20and%20Violent%20Extremism%20(2018-2025).pdf) (dostęp: 2.03.2021).

multilateralnej oraz bilateralnej. Formy współpracy multilateralnej w regionie Azji i Pacyfiku, w których ASEAN jako organizacja międzynarodowa zajmuje centralną rolę, to: Forum Regionalne ASEAN (ARF – ASEAN Regional Forum)⁴³, format ASEAN+3 (struktura współpracy ASEAN z Chinami, Republiką Korei oraz Japonią), format ASEAN+6 (ASEAN+3 wraz z Nową Zelandią, Australią oraz Indiami), Szczyt Azji Wschodniej (EAS – East Asia Summit, w składzie ASEAN+6 oraz Federacja Rosyjska i USA), a także format ADMM-Plus (ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus), w którym udział poza ministrami ASEAN biorą również przedstawiciele ośmiu partnerów dialogu w regionie (USA, Chiny, Indie, Rosja, Nowa Zelandia, Australia, Republika Korei, Japonia)⁴⁴.

Fakt, że deklaracje o konieczności zwalczania terroryzmu przyjmowano nawet w trakcie Szczytu Azji Wschodniej⁴⁵, czyli forum współpracy wielostronnej pierwotnie utworzonego w celu koordynacji integracji gospodarczej, pokazuje znaczenie tego zagadnienia dla polityki regionalnej. Zarazem jednak odzwierciedla szerszy problem instytucjonalizacji współpracy międzynarodowej w regionie Azji i Pacyfiku. Po pierwsze, dochodzi do częstego dublowania się różnych instytucji wielostronnych pod względem przedmiotowym, co ogranicza możliwość ich specjalizacji i realnego wkładu w politykę regionalną⁴⁶. Po drugie, porozumienia przyjmowane w różnych zrzeczeniach, ze względu na szczególne znaczenie suwerenności oraz autonomii dla państw tego obszaru (np. krajów ASEAN), mają przeważnie jedynie deklaracyjny i konsultacyjny charakter. W zakresie

43 Forum Regionalne ASEAN powstało w 1994 r., w jego skład wchodzi: ASEAN, Australia, Bangladesz, Kanada, Chiny, Unia Europejska, Indie, Japonia, Korea Północna, Korea Południowa, Mongolia, Nowa Zelandia, Pakistan, Papua-Nowa Gwinea, Rosja, Timor Wschodni, Sri Lanka oraz Stany Zjednoczone, z zachowaniem pierwszorzędnej roli Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej. Zob. E. Goh, *The ASEAN Regional Forum in United States East Asian strategy*, „The Pacific Review” 2004, vol. 17, issue 1, s. 47–69.

44 *About the ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus (ADMM-Plus)*, <https://admm.asean.org/index.php/about-admm/about-admm-plus.html> (dostęp: 11.03.2021).

45 EAS Leaders' Statement on Countering The Threat of Foreign Terrorist Fighters and Returnees, Singapore, 15 November 2018, <https://asean.org/eas-leaders-statement-on-countering-the-threat-of-foreign-terrorist-fighters-and-returnees/> (dostęp: 11.03.2021).

46 M. Grabowski, *Rywalizacja czy integracja...*, s. 261–263.

zwalczania zjawiska terroryzmu najważniejszą rolę we współpracy wielostronnej ASEAN z krajami spoza regionu ze względu na skład członkowski (państwa Azji Południowo-Wschodniej, podmioty regionu Azji i Pacyfiku, a także partnerzy zewnętrzni) oraz mechanizmy współpracy (od początku celem tej instytucji było dbanie o bezpieczeństwo regionalne) odgrywa więc ARF, w ramach którego odbywają się m.in. międzysesyjne spotkania ds. walki z terroryzmem i przestępczością transnarodową⁴⁷.

Współpraca bilateralna pomiędzy ASEAN a państwami trzecimi została skonkretyzowana poprzez porozumienia i wspólne deklaracje. ASEAN przyjęło dokumenty o charakterze antyterrorystycznym w porozumieniu z Australią, Unią Europejską, Indiami, Japonią, Nową Zelandią, Pakistanem, Rosją, Koreą Południową oraz Stanami Zjednoczonymi, a ponadto podpisało deklarację współpracy w sprawie zwalczania nietradycyjnych problemów bezpieczeństwa (w tym terroryzmu) z Chińską Republiką Ludową⁴⁸.

6. Ocena polityki antyterrorystycznej ASEAN: ograniczenia i sukcesy

Ocena polityki antyterrorystycznej Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej jest niejednoznaczna. W literaturze wskazuje się bowiem szereg ograniczeń oraz słabości polityki antyterrorystycznej ASEAN. Według Marguerite Borelli polegają one m.in. na tym, że: 1) proces implementacji decyzji oraz zawieranych porozumień postępuje wolno (odzwierciedla to np. fakt, że proces ratyfikacji ACCT trwał sześć lat); 2) wiele przyjmowanych dokumentów ma charakter deklaracyjny, niewiążący, ograniczają się one do próby internalizacji norm międzynarodowych; 3) członkowie ASEAN przyjmują różnorodne strategie antyterrorystyczne, co ogranicza możliwości współdziałania na poziomie międzyrządowym; 4) między państwami ASEAN dochodzi do

⁴⁷ D. Singh, *Responses to Terrorism in Southeast Asia*, „Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism” 2009, vol. 4, issue 1, s. 15–28.

⁴⁸ A. Kusumaningrum, *The ASEAN Political-Security Community: ASEAN Security Cooperation on Combatting Transnational Crimes and Transboundary Challenges*, „Jurnal Hukum Internasional” 2013, vol. 11, No. 1, s. 89–105.

nieporozumień na poziomie politycznym; 5) podejmowane działania mają reaktywny charakter; 6) zawarte porozumienia implementowane są w sposób niepełny⁴⁹.

Inni autorzy wskazują na kluczowe ograniczenia instytucjonalne, wynikające z zasad funkcjonowania ASEAN, takie jak nieingerencja w sprawy wewnętrzne państw członkowskich czy poszanowanie ich suwerenności. Dogmatyczne przestrzeganie tych ustaleń ogranicza możliwość szerszej współpracy w zakresie polityki bezpieczeństwa, w tym także polityki antyterrorystycznej. Determinuje to inne problemy związane z charakterem dokumentów ASEAN w zakresie zwalczania terroryzmu: zbyt ogólnikowość, brak mechanizmów monitorowania implementacji porozumień czy zbyt „państwocentryczny” charakter (niewystarczające uwzględnienie społecznych i pozapaństwowych uwarunkowań terroryzmu)⁵⁰. Powoduje to, że zarówno na poziomie bilateralnym w regionie, jak i w kontaktach z państwami trzecimi przeważają relacje *stricte* międzypaństwowe poza ASEAN, co oznacza ograniczony wpływ kluczowej organizacji multilateralnej w regionie na zwalczanie terroryzmu⁵¹.

Czy oznacza to, że do działań antyterrorystycznych ASEAN należy podchodzić krytycznie? Wydaje się, że wskazać można szereg pozytywów wynikających z podjętej współpracy pomimo wymienionych istotnych ograniczeń. Po pierwsze, zwłaszcza po zamachach terrorystycznych z 11 września i atakach z Bali, działania ASEAN miały istotne znaczenie polityczne i wyznaczały ogólny kierunek polityki antyterrorystycznej w regionie. Zarówno na forum ASEAN, jak i w relacjach z państwami trzecimi organizacja stworzyła stałe mechanizmy współpracy, co znacznie ułatwiło np. definiowanie pozycji ASEAN wobec globalnej wojny z terroryzmem i podmiotów zewnętrznych po 2001 r., a zarazem może

49 M. Borelli, *ASEAN Counter-Terrorism Weaknesses*, „Counter Terrorist Trends and Analyses” 2017, vol. 9, No. 9, s. 14–23.

50 Zob. A. Chau, *Security Community and Southeast Asia: Australia, the US, and ASEAN’s Counter-Terror Strategy*, „Asian Survey” 2008, vol. 48, No. 4, s. 626–648; D. Nestorovska, G. Rose, *Towards an ASEAN counter-terrorism treaty*, „Singapore Year Book of International Law” 2005, vol. 9, s. 157–189.

51 I. Wicaksana, *Militarising Counterterrorism in Southeast Asia: Incompatibilities and Implications for ASEAN*, „European Journal of East Asian Studies” 2019, vol. 18, issue 2, s. 205–235.

stanowić w przyszłości podstawę dalszego rozwoju wspólnych działań (np. Our Eyes Initiative)⁵².

Na poziomie systemu prawnego członków ASEAN wskazuje się – zwłaszcza z perspektywy państw mniej doświadczonych w walce z terroryzmem, o słabiej rozwiniętym systemie instytucjonalnym i prawnym – na istotną rolę aktów prawnych oraz instrumentów przyjętych w ASEAN dla rozwoju narodowych możliwości zwalczania terroryzmu, zarówno na poziomie prawnym, jak i operacyjnym⁵³.

Przed wszystkim, by określić rolę ASEAN w działaniach antyterrorystycznych w regionie, należy wskazać, że przyjmowane deklaracje, konwencje, wspólne plany działania czy warsztaty i treningi organizowane np. dla służb krajowych są komplementarne do działań podejmowanych przez państwa na poziomie narodowym. ASEAN pełni zaś zasadniczo funkcję koordynatora wysiłków w zakresie poprawy instytucji prawnych i politycznych służących zwalczaniu terroryzmu, co wpisuje się w szerszy trend funkcjonowania Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej jako organizacji międzynarodowej⁵⁴.

⁵² R. Emmers, *Comprehensive security and resilience in Southeast Asia: ASEAN's approach to terrorism*, „The Pacific Review” 2009, vol. 22, issue 2, s. 159–177.

⁵³ H. Nasu, *Counter-Terrorism*, [w:] *The Legal Authority of ASEAN as a Security Institution*, eds. H. Nasu et al., Cambridge 2019, s. 78–112.

⁵⁴ H. Nasu, S. S. Tan, *ASEAN and the Development of Counter-Terrorism Law and Policy in Southeast Asia*, „UNSW Law Journal” 2016, vol. 39, No. 3, s. 1219–1238.

**Ciemna strona wojny z terroryzmem:
komentarz do raportu Międzyamerykańskiej
Komisji Praw Człowieka w sprawie
*Ameziane vs. USA***

1. Wprowadzenie

Globalna wojna z terroryzmem (Global War on Terrorism, GWOT) rozpatrywana jest zazwyczaj przez pryzmat interwencji w Iraku oraz Syrii, neutralizacji Osamy bin Ladena, kojarzona jest również z szeregiem ograniczeń praw i wolności, na co zgodziły się społeczeństwa Zachodu celem zwiększenia ich bezpieczeństwa. Ocena skuteczności tej strategii jest bardzo skomplikowana i dalece wykracza poza zakres badania przeprowadzonego na potrzeby niniejszego artykułu. Można jednak zauważyć, że co najmniej od 2014 r. trwa stopniowy spadek liczby oraz intensywności zamachów terrorystycznych w skali globalnej, co mogłoby sugerować efektywność przyjętych rozwiązań¹.

Jednocześnie należy pamiętać, że wojna z terroryzmem, rozpoczęta po zamachach na World Trade Center, ma swoją ciemną stronę. Niektóre państwa, w szczególności stali członkowie Rady Bezpieczeństwa ONZ (dalej: RB ONZ), jak Rosja, Chiny oraz USA, regularnie stosują argument walki z terrorem do uzasadniania poważnych naruszeń praw człowieka.

¹ E. Miller, *Global Terrorism Overview: Terrorism in 2019*, College Park, MD 2020. Jak jednak wskazują autorzy, regionalne trendy w tym zjawisku znacząco różnią się od globalnych.

Usprawiedliwiają nim funkcjonowanie placówek detencyjnych dla „terrorystów”, w obiektach tych dochodzi do przypadków tortur oraz okrutnego, niehumanitarnego bądź nieludzkiego traktowania. Tego typu zastrzeżenia wysuwano m.in. wobec działań Rosji w Czeczenii² oraz ChRL w kontekście Ujgurów³. Podobnie opisuje się w literaturze sytuację panującą w ośrodku detencyjnym Guantanamo, kontrolowanym przez USA⁴. Tenże obiekt stał się przedmiotem krytyki Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka (dalej „MAKPCz” lub „Komisja”⁵) w niedawno opublikowanej merytorycznej decyzji w sprawie *Ameziane vs. USA*⁶.

Celem niniejszego rozdziału jest omówienie wyżej wymienionej decyzji. Jego pierwsza część stanowi skrótowe wprowadzenie do prawnej i faktycznej problematyki funkcjonowania ośrodka Guantanamo. Druga część natomiast przedstawia opis decyzji MAKPCz wydanej w ramach procedury zawiadomienia indywidualnego złożonego przez Djamelę Amezianego, byłego więźnia Guantanamo. Trzecia część jest zaś autorskim komentarzem do tejże decyzji. Zawarto w niej także krótkie rozważania odnośnie do prawnomiędzynarodowych sposobów na zamknięcie więzienia Guantanamo oraz innych podobnych placówek na świecie, w szczególności tych pozostających pod kontrolą stałych członków RB ONZ.

Na samym początku należy krótko zarysować ramy prawne, w jakich działa Komisja. Podstawą prawną jej funkcjonowania jest art. 106 Karty Organizacji Państw Amerykańskich (dalej: OPA), aczkolwiek większość

² A. L. Huérou., A. Regamey, *Russia's War in Chechnya: The Discourse of Counterterrorism and the Legitimation of Violence*, [w:] *Democracies at War against Terrorism*, ed. S. Cohen, New York 2008, s. 211–232.

³ A. Çaksu, *Islamophobia, Chinese Style: Total Internment of Uyghur Muslims by the People's Republic of China*, „Islamophobia Studies Journal” 2020, vol. 5, No. 2, s. 175–198.

⁴ Zob. np.: J. Barnes, *Force-feeding and the legacy of torture in the 'war on terror'*, „The International Journal of Human Rights” 2019, vol. 23, No. 7, s. 1074–1097; R. Maran, *Detention and Torture in Guantanamo*, „Social Justice” 2006, vol. 33, No. 4(106), s. 151–181.

⁵ Nie należy mylić MAKPCz z Międzyamerykańskim Trybunałem Praw Człowieka, również funkcjonującym w ramach Organizacji Państw Amerykańskich na podstawie Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka.

⁶ *Djamel Ameziane v. U.S.A.*, IACHR Report No. 29/20, Case 12.865 Merits, 22 April 2020, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 39.

kompetencji unormowano w Statucie Komisji, uchwalonym przez Zgromadzenie Ogólne OPA w 1979 r. rezolucją nr 447⁷. Tam też, w artykułach 19 oraz 23, znajdują się przepisy umożliwiające Komisji przeprowadzanie postępowań w sprawach wynikających z zawiadomień indywidualnych, szerzej opisane w rozdziale II Reguł postępowania Komisji⁸. Procedura ta jest w pełni pisemna, składa się z dwóch części, każda zakończona wydaniem osobnej decyzji: pierwsza odnośnie do przesłanek dopuszczalności skargi, a druga merytoryczna.

2. Stan faktyczny

2.1. Sytuacja osadzonych w Guantanamo⁹

Jedenaście dni po zamachu na World Trade Center w 2001 r. prezydent George W. Bush wygłosił w Waszyngtonie orędzie do połączonych izb Kongresu Stanów Zjednoczonych. Na początku wypowiedział kategoryczne zdanie: „Whether we bring our enemies to justice, or bring justice to our enemies, justice will be done”¹⁰. W tejże wypowiedzi widać zarys dwuelementowej strategii, którą Stany Zjednoczone przyjęły wobec odpowiedzialnych za ataki terrorystyczne: z jednej strony, „uczynienie zadość sprawiedliwości” na terenach będących *de facto* pod kontrolą terrorystów, a z drugiej, „wymierzenie sprawiedliwości” indywidualnej bezpośrednim sprawcom oraz

⁷ OAS, *Statute of the Inter-American Commission on Human Rights*, Resolution No. 447 taken by the General Assembly of the OAS, 1 October 1979, O.A.S. Off. Rec. OEA/Ser.P/IX.o.2/80, Vol. 1.

⁸ Rules of Procedure of the American Commission on Human Rights, [w:] *Inter-American Court of Human Rights, Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, 31 January 2003, OAS/Ser.L/V/II.4 Rev. 9, s. 147.

⁹ W wyczerpujący sposób te problemy zostały ukazane w: A. Szpak, *Status prawny zatrzymanych w Guantanamo Bay*, Toruń 2007.

¹⁰ G. W. Bush, *Address to a Joint Session of Congress and the American People*, United States Capitol, Washington D.C., 20 September 2001, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html> (dostęp: 21.09.2021). W wolnym tłumaczeniu: „Bez względu na to, czy doprowadzimy naszych wrogów przed oblicze sprawiedliwości, czy też przyniesiemy sprawiedliwość naszym wrogom, sprawiedliwości stanie się zadość” (tłum. aut.).

kierującym zamachami. Zrealizowanie obu celów wymagało czasu, a ten działał na korzyść terrorystów będących na wolności. Stąd też podjęto decyzję o utworzeniu placówki detencyjnej dla nowej kategorii osadzonych.

Więźniowie Guantanamo (miejsca odosobnienia, które rozpoczęło działalność operacyjną z początkiem 2002 r.) nie odpowiadają żadnej znanej i akceptowanej grupie osób pozbawionych wolności. W przeważającej większości nie zostali skazani wyrokiem sądu karnego, nie orzeczono wobec nich pozbawienia wolności w ramach użycia środka zapobiegawczego, a także nie zastosowano w stosunku do nich środków zabezpieczających z powodu ewentualnych zaburzeń psychicznych¹¹. Zdecydowano się na ich uwięzienie wyłącznie z powodu podejrzeń wobec ich aktywności po stronie Talibanu i Al-Kaidy. Z uwagi na fakt, że zatrzymano ich w toku działań w ramach „wojny z terrorem”, można zastanawiać się nad możliwością przyznania im statusu jeńców wojennych lub osób cywilnych ujętych w toku działań zbrojnych i na tej podstawie pozbawić ich wolności¹². Stany Zjednoczone zdecydowały się jednak na określenie swoich więźniów mianem „nielegalnych kombatanów”, przywoławszy ten status z orzeczenia amerykańskiego Sądu Najwyższego z czasów II wojny światowej w sprawie *Ex parte Quirin*¹³. Za pomocą tej argumentacji USA

11 T. Yin, *Ending the War on Terrorism One Terrorist at a Time: A Noncriminal Detention Model for Holding and Releasing Guantanamo Bay Detainees*, „Harvard Journal of Law & Public Policy” 2005, vol. 29, No. 1, s. 149–212.

12 Status osób pojmanych w Afganistanie stanowi bardzo złożony problem z uwagi m.in. na przenikanie się wśród walczących stron przedstawicieli Talibanu, Al-Kaidy, przywódców religijnych oraz militarynych. Jak jednak trafnie zwraca uwagę Agnieszka Szpak, osoby pozbawione wolności spełniały w większości kryteria stawiane jeńcom wojennym przez międzynarodowe prawo humanitarne, w szczególności zaś uczestniczyły jako kombatanzi w walkach, działały pod określonym dowództwem oraz nosiły wyróżniający strój; ponadto zaś w zgodzie z zasadą humanitaryzmu wszelkie wątpliwości co do statusu pojmanych powinny być rozstrzygane na korzyść pojmanego. Zob. A. Szpak, *Status zatrzymanych w Guantanamo Bay na Kubie*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, R. 5, nr 3, s. 179–202, w szczególności s. 185–196; L. Azubuike, *Status of Taliban and Al Qaeda Soldiers: Another Viewpoint*, „Connecticut Journal of International Law” 2003, vol. 19, s. 127–148.

13 J. Steyn, *Guantanamo Bay: Legal Black Hole*, „International Comparative Law Quarterly” 2004, vol. 53, s. 1–15. Zob. także M. Marcinko, *Terrorists in Armed Conflicts: The Question of Combatancy*, [w:] *Terrorisme et droit international/Terrorism and International Law*, eds. M. J. Glennon, S. Sur, Leiden 2008, s. 408–410.

nie zakwalifikowały więźniów Guantanamo ani jako jeńców wojennych, ani jako cywilów w konflikcie zbrojnym, tym sposobem *de facto* zupełnie wyłączyły w stosunku do nich gwarancje wynikające z międzynarodowego prawa humanitarnego (MPH), w szczególności fundamentalnego wspólnego artykułu 3 Konwencji o ochronie ofiar wojny, podpisanych w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r.¹⁴

Nawet jeśli hipotetycznie przyjmie się rzeczywisty brak obowiązywania MPH w wypadku osób podejrzanych o terroryzm, to nie można zapominać, że poddani detencji wciąż pozostają ludźmi. Z tego względu przysługują im niezbywalne, przyrodzone prawa człowieka, na które powinni móc powołać się przed niezależnym i niezawisłym sądem. Stanom Zjednoczonym udało się jednak bardzo skutecznie odizolować więźniów Guantanamo od krajowego systemu ochrony prawnej. Sam wybór miejsca wskazuje na ten cel, bowiem na ośrodek detencyjny wykorzystano bazę wojskową leżącą formalnie na terytorium Kuby, jednakże oddaną w „wieczystą dzierżawę” USA¹⁵. Niepewności prawne wynikające z tej lokalizacji utrudniały złożenie przez osadzonych skargi na arbitralną detencję. Amerykański Sąd Najwyższy rozwiął wątpliwości co do jurysdykcji sądów amerykańskich nad bazą Guantanamo w sprawie *Rasul vs. Bush*¹⁶, co rozbudziło nadzieje osadzonych na odzyskanie wolności.

¹⁴ Dz.U. 1956 Nr 38, poz. 171. Artykuł 3 wspólny dla konwencji genewskich to identyczny przepis zawarty w czterech konwencjach genewskich z 1949 roku, przyznający minimalne zobowiązania wobec osób cywilnych, kombatanatów oraz osób pozostających poza działaniami zbrojnymi (*hors de combat*) w kontekście konfliktu zbrojnego o charakterze niemiędzynarodowym. Artykuł 3 wspólny stanowi fundamentalną podstawę międzynarodowego prawa humanitarnego. Szerzej w odniesieniu do tej problematyki – zob. International Committee of the Red Cross, *A Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field. Geneva, 12 August 1949. Commentary to Article 3*, 2016, <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=59F6CDEFA490736C1C1257F7D004BA0EC> (dostęp: 7.10.2022); Por. M. Marcinko, *Normatywny paradygmat prowadzenia działań zbrojnych w niemiędzynarodowym konflikcie zbrojnym*, Wrocław 2019, s. 148–150.

¹⁵ Więcej o statusie prawnym bazy Guantanamo – zob. J. K. Elsea, D. H. Else, *Naval Station Guantanamo Bay. History and Legal Issues Regarding Its Lease Agreements*, Washington D.C. 2016.

¹⁶ Była to jedna z serii spraw dotyczących więźniów Guantanamo, najistotniejsza z perspektywy skarżących. Więcej na temat znaczenia tego wyroku – zob. R. N. Jonakait,

Kongres USA jednoznacznie zamknął jednak tę drogę prawną poprzez przyznanie jurysdykcji nad więźniami Guantanamo specjalnie utworzonym komisjom wojskowym i trybunałom weryfikacyjnym¹⁷. Działalność tych quasi-sądowych organów była wielokrotnie krytykowana z uwagi na zastrzeżenia co do ich niezawisłości i rzetelności¹⁸. Całość tych prawnych zabiegów administracji USA doprowadziła do tego, że – jak trafnie wskazuje Magdalena M. Kania – dla społeczności akademickiej „stało się niemalże truizmem nazywanie Guantanamo «miejscem bez prawa» (*lawless place*), w którym Stany Zjednoczone mają niekwestionowaną władzę totalną, czarną dziurą prawa, więzieniem poza prawem, prawną otchłanią (*legal limbo*)”¹⁹.

Izolacja od systemu ochrony prawnej stanowiła z jednej strony naruszenie praw osób osadzonych w Guantanamo, a z drugiej – czynnik skutkujący następowaniem innych naruszeń praw jednostek. Do najczęściej przytaczanych zdarzeń godzących w prawa człowieka należą m.in.:

- wszelakie „wzmocnione techniki przesłuchań” zaakceptowane przez Departament Obrony USA, takie jak: deprywacja senna, eksploatacja fobii więźniów, deprywacja sensoryczna, kontrolowane podtapianie (ang. *waterboarding*), przedłużone przebywanie w pozycji stojącej²⁰, manipulowanie temperaturą otoczenia i wiele innych²¹;

Rasul v. Bush: *Unanswered questions*, „William & Mary Bill of Rights Journal” 2004–2005, vol. 13, No. 4.

¹⁷ A. Szpak, *Status...*, s. 269–282.

¹⁸ „Niepokój budzi także fakt ignorowania przez członków Trybunału prawa międzynarodowego i podważania jego autorytetu. W czasie jednego z przesłuchań prezydent Trybunału miał stwierdzić, że nie obchodzi go prawo międzynarodowe (...).” *Ibidem*, s. 281–282.

¹⁹ M. Kania, *Więzienie w Guantanamo jako przykład biopolitycznego paradygmatu globalnej wojny z terroryzmem*, „Poliarchia” 2015, nr 2(5), s. 51.

²⁰ W kontekście tej konkretnej metody warto pamiętać o niesławnej adnotacji na notatce napisanej przez Sekretarza Obrony USA Donalda Rumsfelda, jakoby nakazanie przesłuchiwanemu więźniowi utrzymywania pozycji stojącej przez cztery godziny było zbyt łagodnym postępowaniem, ponieważ sekretarz sam „stoi przez osiem–dziesięć godzin dziennie”. Oryginał dokumentu akredytującego te techniki dostępny pod adresem: General Consuel of the Department of Defence, Action Memo – *Counter-Resistance Techniques*, 27 November 2002, nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB127/02.12.02.pdf (dostęp: 19.03.2021).

²¹ *Ibidem*.

- niehumanitarne warunki zakwaterowania więźniów, szczególnie w celach izolacyjnych²²;
- przypadki dyskryminacji na tle religijnym, rasowym i etnicznym, objawiające się chociażby przez niszczenie egzemplarzy Koranu przez strażników²³;
- zastosowanie bez skazującego wyroku sądu detencji o nieokreślonym czasie z uwagi na niebezpieczeństwo ze strony osadzonych dla społeczeństwa amerykańskiego²⁴;
- wyżej opisany brak dostępu do niezależnego sądu.

Nawet zwolnienia z bazy Guantanamo były krytykowane z uwagi na sposób ich przeprowadzenia. Transfer niektórych byłych więźniów odbywał się do miejsc, w których istniało uzasadnione poważne niebezpieczeństwo dla ich życia i zdrowia. Przykładowo, w 2010 r. osadzony Abdul Aziz Naji został odesłany wbrew swojej woli do ojczyzny Algierii, gdzie następnie, z nieznanych publicznie przyczyn, wyrokiem sądowym pozbawiono go wolności na trzy lata. Krewni oraz prawnicy nie zostali poinformowani o jego sytuacji²⁵. Takie działanie państw godzi w wiążącą prawnomiędzynarodowo zasadę *non-refoulement*, polegającą na zakazie odsyłania cudzoziemców do miejsc, gdzie zagrażałaby im utrata życia, tortury bądź nieludzkie traktowanie²⁶.

W okresie przygotowywania tego artykułu w ośrodku detencyjnym Guantanamo przetrzymywanych jest wciąż 36 więźniów, spośród

²² Human Rights Watch, *Locked Up Alone. Detention Conditions and Mental Health at Guantanamo*, 9.06.2008, <http://hrw.org/report/2008/06/09/locked-alone/detention-conditions-and-mental-health-guantanamo> (dostęp: 19.03.2021).

²³ *Quran 'mishandling' verified at Guantanamo*, 26.05.2005, [nbcnews.com/id/wbna7995960](http://www.nbcnews.com/id/wbna7995960) (dostęp: 19.03.2021).

²⁴ *Guantanamo Indefinite Detainees List Released By Obama Administration*, 17.06.2013, [huffpost.com/entry/guantanamo-indefinite-detainees-list_n_3456256](http://www.huffpost.com/entry/guantanamo-indefinite-detainees-list_n_3456256) (dostęp: 20.03.2021).

²⁵ A. Serwer, *What Happened To Abdul Aziz Naji?*, „The American Prospect”, 23.07.2010, prospect.org/article/happened-abdul-aziz-naji/ (dostęp: 15.12.2021).

²⁶ M. Kowalski, *Znaczenie art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka dla międzynarodowego prawa uchodźczego*, [w:] *70 lat Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, red. M. Florczak-Wątor, M. Kowalski, Kraków 2019, s. 84–89.

których tylko dwóch zostało skazanych wyrokiem na pozbawienie wolności²⁷.

2.2. Historia Djamela Amezianego

Skarżący w komentowanej sprawie był praktykującym muzułmaninem pochodzącym z Algierii, wyemigrował z ojczyzny z powodu prześladowań na tle religijnym²⁸. Początkowo przebywał legalnie w Austrii, później bezskutecznie starał się o przyznanie azylu przez Kanadę, ostatecznie osiadł w Afganistanie. Kiedy po zamachach z 11 września w tym państwie wybuchła wojna, uciekł do Pakistanu, gdzie na początku 2002 r. z bliżej nieokreślonych przyczyn został schwytany przez lokalne oddziały i wydany armii amerykańskiej za nagrodę pieniężną²⁹. Początkowo przetrzymywany był w bazie lotniczej w Kandaharze, leżącej na terytorium Afganistanu. D. Ameziane zarzucał USA, iż w tym okresie stosowano wobec niego przemoc oraz tortury podczas przesłuchania³⁰. W lutym 2002 r. zarządzono transfer D. Amezianego do nowo powstałej placówki Guantanamo. W trakcie 15-godzinnego lotu na Kubę był przykuty do siedzenia, a na głowę założono mu kaptur oraz gogle zaciemniające³¹. W takich warunkach trafił do ośrodka detencyjnego Guantanamo.

Skarżący podnosił, że jego prawa w czasie 12 lat pozbawienia wolności zostały wielokrotnie naruszone. Aby zmusić go do składania zeznań, stosowano na nim szereg „wzmocnionych metod”, w tym: spryskiwanie ciała gazem pieprzowym w celu wywołania uczucia poparzenia, kontrolowane

²⁷ Pełna lista, wraz z upublicznonymi archiwami, dostępna na stronie NYT: *The Guantánamo Docket*, <https://www.nytimes.com/interactive/2021/us/guantanamo-bay-detainees.html> (dostęp: 15.12.2021).

²⁸ *Djamel Ameziane v. U.S.A.*..., OEA/Ser.L/V/II. Doc. 39, ust. 26–28.

²⁹ *Ibidem*. Wielu więźniów Guantanamo trafiło w ręce USA właśnie w ten sposób – pakistańskie oddziały zbrojne za nagrodę pieniężną wydały ich bez jakiegokolwiek selekcji armii amerykańskiej.

³⁰ *Ibidem*, ust. 33.

³¹ *Ibidem*, ust. 34. Co istotne, administracja USA w trakcie tego transferu publicznie potwierdziła taki jego przebieg, tym bardziej uwiarygodniając zeznania Amezianego. Zob. *Detainees scheduled to arrive in Cuba*, 11.01.2002, edition.cnn.com/2002/WORLD/asiapcf/central/01/10/ret.detainee.transfer/index.html (dostęp: 15.12.2021).

podtapianie (*waterboarding*), wielogodzinne puszczenie głośnej muzyki techno³². D. Ameziane wskazywał też na niewłaściwe warunki detencji, objawiające się chociażby przez używanie przemocy przez strażników, utrudnianie dostępu do rekreacji oraz rozmów z innymi osadzonymi, a nawet czasowe przetrzymywanie w zewnętrznej klatce przypominającej kojec kennelowy dla psa³³. Możliwość swobodnego praktykowania religii D. Amezianego była wielokrotnie naruszana, zaś jego wiara wyszydzana³⁴. Brał on również udział w słynnym strajku głodowym, za co został ukarany całą izolacyjną. Skarżący próbował zakwestionować legalność swojej detencji zarówno przed amerykańskim sądem powszechnym, jak i komisją wojskową. Dopiero w 2008 r. udało mu się uzyskać zgodę na zwolnienie³⁵. Stany Zjednoczone nigdy nie postawiły mu zarzutów ani nie uzasadniły powodów zatrzymania. D. Ameziane zarzucał, iż wieloletnie pozbawienie wolności w Guantanamo spowodowało poważne pogorszenie jego stanu zdrowia, fizycznego oraz psychicznego, a także mocno zakłóciło życie prywatne i rodzinne³⁶.

Podobnie jak wskazany wyżej Abdul Aziz Naji D. Ameziane miał być deportowany do Algierii. Skarżący obawiał się, że czekają go tam tortury oraz prześladowania³⁷. Administracja USA dokonała przymusowego transferu D. Amezianego do jego państwa ojczystego, gdzie wtrącono go tymczasowo do aresztu i oskarżono o terroryzm. Ostatecznie jednak został oczyszczony z zarzutów przez algierski sąd.

Skarżący próbował uzyskać odszkodowanie za wszelkie powyższe naruszenia za pomocą krajowej, karnej oraz cywilnej drogi prawnej – każdorazowo bezskutecznie³⁸. Równolegle do wyżej opisanych wydarzeń w 2008 r. D. Ameziane złożył skargę na USA do MAKPCz za

³² *Djamel Ameziane v. U.S.A.*..., OEA/Ser.L/V/II. Doc. 39, ust. 37–38.

³³ *Ibidem*, ust. 33, 35, 39–40.

³⁴ *Ibidem*, ust. 56–64.

³⁵ *Ibidem*, ust. 74–86. Początkowo wniosek *habeas corpus* był niedostępny, później zaś oczekiwał bezskutecznie na rozpatrzenie.

³⁶ *Ibidem*, ust. 43–49, 65–66. Między innymi podczas detencji D. Amezianego zmarł jego ojciec. Skarżący nie miał możliwości się z nim pożegnać.

³⁷ *Ibidem*, ust. 94–100. D. Ameziane obawiał się z jednej strony prześladowań na tle religijnym, a z drugiej stygmatyzacji jako byłego więźnia Guantanamo. Próbował uzyskać zgodę na emigrację do Kanady lub Luksemburga – niestety bezskutecznie.

³⁸ *Ibidem*, ust. 104–110.

pośrednictwem organizacji pozarządowych – Center for Constitutional Rights oraz Center for Justice and International Law³⁹. W 2012 r. Komisja przyjęła skargę jako dopuszczalną⁴⁰. Osiem lat później wydała decyzję omawianą w niniejszym opracowaniu.

3. Decyzja MAKPCz

3.1. Rozważania dotyczące obowiązującego prawa

Przed wypowiedzeniem się odnośnie do poszczególnych zarzutów strony skarżącej Komisja opisała *in abstracto* szereg założeń, jakimi się kierowała w wydawaniu swojej decyzji. W przedmiotowym sprawozdaniu nie poruszono kwestii formalnych dopuszczalności skargi, jako że te rozstrzygnięto wcześniejszą decyzją z 2012 r.

W pierwszej kolejności Komisja przeanalizowała postanowienia Amerykańskiej Deklaracji Praw Człowieka (dalej: Deklaracja)⁴¹ w stosunku do innych aktów prawa międzynarodowego⁴². Stwierdziła w tym kontekście, że konieczne jest interpretowanie Deklaracji w zgodzie z później przyjętymi instrumentami prawa międzynarodowego, tak aby nie wykluczyć wykładni względniejszej dla jednostki. Jako traktaty szczególnie istotne w sprawie *Ameziane* Komisja wymieniła Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.⁴³, Konwencję w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania ONZ z 1984 r.⁴⁴ oraz Konwencję dotyczącą statusu uchodźców

³⁹ *Ibidem*, ust. 1.

⁴⁰ *Admissibility (Djamel Ameziane v. U.S.A.)*, IACHR Report No. 17/12, Petition P-900-08, 20 March 2012, OEA/Ser.L/V/II.144, Doc. 21.

⁴¹ American Declaration of the Rights and Duties of Man, Bogotá, 2 May 1948, „American Journal of International Law” 1949, vol. 43, No. S3, s. 133–139.

⁴² *Djamel Ameziane v. U.S.A.*..., OEA/Ser.L/V/II. Doc. 39, ust. 111–113.

⁴³ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38, poz. 167).

⁴⁴ Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz.U. 1989 nr 63, poz. 378).

z Genewy z 1951 r.⁴⁵, których stroną są Stany Zjednoczone. Argumentując za taką tezę, Komisja powołała się na swoją wcześniej usystematyzowaną wykładnię, a także na opinię doradczą Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: MTS) w sprawie prawnych konsekwencji dla państw wobec trwającej obecności RPA w Namibii⁴⁶. Ponadto MAKPCz oznajmiła, że będzie interpretować Deklarację, mając na uwadze także regionalne akty prawa międzynarodowego, w szczególności zaś Amerykańską Konwencję Praw Człowieka, której normy „można uważać za autorytatywną wykładnię fundamentalnych wartości zapisanych w Deklaracji”⁴⁷.

Następnie Komisja przeszła do analizy wzajemnych związków między prawami człowieka a międzynarodowym prawem humanitarnym⁴⁸. MAKPCz odrzuciła argument USA, jakoby sytuacja osadzonych w więzieniu Guantanamo objęta była zakresem międzynarodowego prawa humanitarnego, a nie międzynarodowych ram prawnych w dziedzinie praw człowieka, co oznaczałoby brak jurysdykcji Komisji. Zamiast tego w omawianej decyzji uznano, że międzynarodowe prawo humanitarne stanowi *lex specialis* w stosunku do międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka. Aby jednak MPH miało zastąpić prawa człowieka, konieczne byłoby zastosowanie relewantnej klauzuli derogacyjnej do zwolnienia ze zobowiązań prawnocząłowieczych⁴⁹. Żadna ze stron przedmiotowego

⁴⁵ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. 1991 Nr 119, poz. 515).

⁴⁶ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion of 21 June 1971, I.C.J. Reports 1971, s. 16. MAKPCz w szczególności zacytowała następujący fragment wyroku MTS na potwierdzenie swojej tezy odnośnie do konieczności interpretacji Deklaracji w zgodzie z później przyjętymi obowiązującymi aktami prawa międzynarodowego: „an international instrument must be interpreted and applied within the overall framework of the juridical system in force at the time of the interpretation”.

⁴⁷ *Djamel Ameziane v. U.S.A....*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 39, ust. 113 (tłumaczenie własne). W oryginale: „In particular, this includes the American Convention on Human Rights, which, in many instances, may be considered to represent an authoritative expression of the fundamental principles set forth in the American Declaration”.

⁴⁸ *Ibidem*, ust. 114–116.

⁴⁹ Gwoli ścisłości należy zauważyć, że Deklaracja nie zawiera klauzuli derogacyjnej, stąd nie jest możliwe czasowe ograniczenie jej obowiązywania. Wydaje się, iż w tym

postępowania nie podniosła, że taka derogacja ze strony USA miała miejsce. Bez względu jednak na wszelkie klauzule ograniczające zobowiązania państw Komisja podkreśliła istnienie tożsamyh kluczowych wartości wyrażających się w konkretnych normach *ius cogens*, wspólnych dla prawa humanitarnego i praw człowieka: w szczególności oba zakładają absolutny zakaz tortur.

3.2. Ocena konkretnych zarzutów

Najobszerniejsza część analizowanego sprawozdania to opinia Komisji na temat zarzutów stawianych Stanom Zjednoczonym przez skarżącego. Każdy z nich omówiony został wedle następującego schematu: najpierw opis relewantnych regulacji prawnych, relacji między normami Deklaracji a innymi instrumentami (oraz między Deklaracją a międzynarodowym prawem humanitarnym), a następnie przypomnienie stanu faktycznego i dokonanie subsumpcji. Ze względu na dalece posuniętą szczegółowość teŝe sekcji sprawozdania w niniejszym rozdziale nie przeprowadzono dokładnej analizy każdego stwierdzonego naruszenia praw skarżącego podczas pobytu w Guantánamo Bay Detention Center, lecz przedstawiono ich generalne ujęcie.

Wspomnianych naruszeń MAKPCz znalazła 20, pogrupowano je według poszczególnych norm Deklaracji. Pierwsza część dotyczy zarzutu arbitralnej detencji D. Amezianego⁵⁰. Biorąc pod uwagę, że skarżący był przez ponad dekadę pozbawiony wolności bez postawienia mu zarzutów przez jakikolwiek organ Stanów Zjednoczonych, uwięzienie w obozie Guantanamo Komisja uznała za arbitralne, a więc naruszające artykuł I i XXV Deklaracji. Dla rozwiania wszelkich wątpliwości MAKPCz rozważyła również hipotetycznie wszelkie warianty potencjalnie względniejsze dla USA, wynikające zarówno z klauzul limitacyjnych Deklaracji (tj. ograniczenia praw człowieka ze względu na bezpieczeństwo publiczne),

fragmentie Komisja miała na myśli derogację z innych instrumentów prawnoczołowieczych, w szczególności wcześniej wymienionego Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (artykuł 4). Więcej w tej kwestii – zob. E. M. Hafner-Burton, L. R. Helfer, C. J. Fariss, *Emergency and Escape: Explaining Derogations from Human Rights Treaties*, „International Organization” 2011, vol. 65, No. 4, s. 673–707.

⁵⁰ *Djamel Ameziane v. U.S.A.*..., OEA/Ser.L/V/II. Doc. 39, ust. 117–134.

jak i MPH – normy dotyczące detencji jeńca wojennego oraz detencji cywila w trakcie konfliktu zbrojnego. W każdym z powyższych scenariuszy Komisja oceniła, że pozbawienie wolności na 12 lat bez wyroku sądu należy określić jako arbitralne.

Kolejna sekcja, najdłuższa, dotyczyła szeroko pojętego prawa do humanitarnej detencji w połączeniu z wolnością religii, prawem do ochrony zdrowia oraz prawem do życia rodzinnego i prywatnego⁵¹. Tutaj MAKPCz najdokładniej przeanalizowała zarzucane przypadki tortur w placówce Guantanamo. Na początek Komisja zauważyła, że żadnemu zarzutowi skarżącego, które potwierdzały zeznania innych byłych więźniów oraz opinie niezależnych obserwatorów, Stany Zjednoczone nie zaprzeczyły – co samo w sobie mogłoby wystarczyć do przypisania im odpowiedzialności⁵². Jednak rozpatrywanie zawiadomień indywidualnych, jak zauważa MAKPCz, to nie płytkie skreślanie podpunktów z listy (*marking off a checklist*), lecz pogłębiona analiza zarówno jednostkowych działań dokonanych wobec D. Amezianego, jak i ogólnych warunków panujących w więzieniu Guantanamo.

Niektóre wydarzenia dotyczące skarżącego zostały przez Komisję uznane *explicite* za tortury lub za działania dorównujące stopniem dotkliwości torturom. Są to w szczególności: stosowanie wobec skarżącego „wzmocnionych metod przesłuchania”; kilkukrotne wtrącenie do celi izolacyjnej jako odwet za udział w strajku głodowym; warunki panujące w celach; a także dyskryminacja z powodu wyznania, kiedy była wykorzystywana jako środek do uzyskania zeznań w trakcie przesłuchań⁵³. Pozostałe zarzuty z tej sekcji Komisja oceniła jednostkowo jako stanowiące niehumanitarne, okrutne bądź poniżające traktowanie. W finale sekcji MAKPCz określiła pobyt D. Amezianego w obozie Guantanamo kumulatywnie jako tortury⁵⁴.

⁵¹ *Ibidem*, ust. 135–206.

⁵² *Ibidem*, ust. 146.

⁵³ *Ibidem*, ust. 170, 181, 186, 191. Działania funkcjonariuszy USA, takie jak przesłuchania osadzonych osób w towarzystwie psów, rutynowe desakracje Koranu czy też przerywanie obrzędów modlitwowych, zostały określone przez MAKPCz jako dyskryminacja na tle religijnym. Można się zastanawiać, czy trafniejszym określeniem tych praktyk byłoby łamanie prawa do wolności wyznania. Więcej odnośnie do dyskryminacji w prawie międzynarodowym – zob. S. Farrior (red.), *Equality and Non-Discrimination under International Law*, Routledge 2015.

⁵⁴ *Djamel Ameziane v. U.S.A.*..., OEA/Ser.L/V/II. Doc. 39, ust. 206.

W odniesieniu do wtrącenia skarżącego do celi izolacyjnej jako kary za udział w strajku głodowym w 2013 r. MAKPCz, oprócz zakwalifikowania tego zdarzenia jako tortur, dopatrzyła się również naruszenia prawa do wolności słowa, zgromadzenia i petycji⁵⁵. Dalej Komisja analizowała kwestie związane z prawem do sprawiedliwego procesu oraz obowiązkiem państwa do zapewnienia środka odwoławczego. W kwestii pozbawienia wolności to zobowiązanie ma dwojaki charakter: z jednej strony osoba uwięziona ma prawo żądać oceny legalności i zasadności swojej detencji, a z drugiej – oceny prawidłowości wykonania tejże⁵⁶. Przez 12 lat zatrzymania w Guantanamo D. Ameziane nie uzyskał merytorycznej decyzji sądowej w odniesieniu do podstaw swojego pozbawienia wolności, a ponadto władze USA celowo utrudniały mu jakiegokolwiek działania prawne prowadzące w tym kierunku. Z tych względów Komisja stwierdziła naruszenie obu wyżej wymienionych zobowiązań⁵⁷. Ponadto, zgodnie z Deklaracją, w rozumieniu Komisji państwa-strony mają obowiązek zapewnić odpowiednie środki prawne prowadzące do uzyskania rekompensaty za doświadczone krzywdy oraz do skazania winnych najpóźniej od chwili uznania pozbawienia wolności skarżącego za niezgodne z prawem przez sądy amerykańskie. Także w tym aspekcie uznano, że Stany Zjednoczone nie wywiązały się ze swoich obowiązków⁵⁸. Podczas omawiania pozostałych kwestii związanych z pobytem D. Amezianego w ośrodku detencyjnym Guantanamo Komisja dopatrzyła się również naruszenia jego prawa do życia prywatnego, prawa do ochrony zdrowia oraz zasady równości wobec prawa⁵⁹.

Ostatnim wydarzeniem ocenianym w tym orzeczeniu był transfer skarżącego do Algierii w 2013 r. wykonany pomimo istnienia obaw dotyczących potencjalnego ryzyka prześladowań na terytorium Algierii. MAKPCz oceniła to działanie USA w kontekście zasady *non-refoulement*⁶⁰.

⁵⁵ *Ibidem*, ust. 207–210.

⁵⁶ *Ibidem*, ust. 214.

⁵⁷ *Ibidem*, ust. 222–224.

⁵⁸ *Ibidem*, ust. 215, 227, 244, 248. Warto zauważyć, iż niektóre akty ustawodawcze uchwalone przez Stany Zjednoczone w związku z placówką Guantanamo zostały uznane przez Komisję jako *amnesty laws* – zarzut tradycyjnie kojarzony z wojskowymi dyktaturami Ameryki Łacińskiej.

⁵⁹ *Ibidem*, ust. 194, 201, 255.

⁶⁰ *Ibidem*, ust. 256–266.

Kluczowy argument za przeprowadzeniem tejże analizy Komisja umieściła w ustępach 257–258. Deklaracja *per se* nie zawiera normy tożsamej treściowo z regułą *non-refoulement*, a także nie zawiera wyraźnego zakazu tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania. Możliwe jest jednak, zdaniem Komisji, wyinterpretowanie zakazu *refoulement* na podstawie prawa do życia, zakazu nakładania kar nietypowych, okrutnych i hańbiących, a także prawa do sprawiedliwego procesu. Nadto MAKPCz oceniła, iż reguła *non-refoulement* ma obecnie charakter normy peremptoryjnej w związku z rozwojem prawa międzynarodowego⁶¹. Stało się to w szczególności po wejściu w życie konwencji dotyczącej statusu uchodźców (wraz z protokołem nowojorskim z 1967 r.). W konsekwencji zaniedbania proceduralne w zakresie oceny ryzyka transferu D. Amezianego do Algierii oraz późniejsze jego wykonanie przyjęto jako naruszenie Deklaracji⁶². To samo zdarzenie zostało przez Komisję uznane również za niezgodne z prawem do ochrony honoru i publicznej reputacji (z powodu narażenia na stygmatyzację przez lokalną społeczność), a także z prawem własności (jako że USA bezpowrotnie skonfiskowały środki pieniężne D. Amezianego, których wartość oszacowano na 11 500 dolarów)⁶³.

Kończąc omawianie zarzutów, MAKPCz przypomniała krótko, że decyzja merytoryczna w tejże sprawie poprzedzona została przez szereg innych działań, w których Komisja jednoznacznie rekomendowała

⁶¹ Więcej o uznaniu reguły *non-refoulement* za normę peremptoryjną – zob. C. Costello, M. Foster, *Non-refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test*, „Netherlands Yearbook of International Law” 2015, vol. 46, s. 273–327; H. Lauterpacht, D. Bethlehem, *The scope and content of the principle of non-refoulement: opinion*, [w:] *Refugee Protection in International Law. UNHCR’s Global Consultations on International Protection*, eds. E. Feller, V. Türk, F. Nicholson, Cambridge 2003; P. Uhma, *Zasada non-refoulement jako norma ius cogens*, [w:] *Ius cogens – soft law. Dwa bieguny prawa międzynarodowego publicznego*, red. B. Kuźniak, M. Ingelevič-Citak, Kraków 2017.

⁶² Co również warto odnotować, MAKPCz uznała władzę sądowniczą za częściowo odpowiedzialną za to naruszenie. Powodem było wydanie w 2016 r. wyroku przez D.C. Circuit Court w sprawie *Kyiimba II v. Obama*, w orzeczeniu został ustanowiony precedens uniemożliwiający sądom powszechnym w USA kontrolę transferu więźniów obozu Guantanamo w kontekście zasady *non-refoulement* (ust. 264).

⁶³ *Ibidem*, ust. 267–274.

pilne zamknięcie placówki Guantanamo⁶⁴. Mimo aktywności Komisji w tej kwestii Stany Zjednoczone nie uczyniły nic, aby dalszemu naruszaniu Deklaracji zapobiec. W związku z powyższym Komisja uznała, że odpowiedzialność międzynarodowoprawna USA za naruszenie praw skarżącego D. Amezianego przed opuszczeniem przez niego ośrodka detencyjnego Guantanamo, w trakcie uwięzienia i po nim ma charakter zaostrożony⁶⁵.

Konkluzje sprawozdania nr 29/20 zawierają szereg rekomendacji dla USA, które sprowadzają się do natychmiastowego zakończenia działania więzienia Guantanamo, cofnięcia krytykowanych aktów prawnych, osądzenia winnych i zapewnienia rekompensaty poszkodowanemu⁶⁶.

4. Wnioski i spostrzeżenia

Omawiane sprawozdanie Komisji nie było szeroko komentowane w mediach, również nie stało się dotychczas przedmiotem pogłębionej debaty akademickiej⁶⁷. Ukazuje ono jednak istotny i aktualny problem dla współczesnego świata. Stąd rozważania MAKPCz należy uznać za ważne oraz wymagające analizy.

Komentarz tejże decyzji trzeba zacząć od tego, że jej istotność wynika z powagi analizowanych naruszeń, a nie z nowatorskich metod wykładni. Tę cechę często podkreśla się jako typową charakterystykę

⁶⁴ *Ibidem*, ust. 275–278. Wspomniane działania, czyli środki zabezpieczające w stosunku do więźniów obozu Guantanamo oraz raport z 2015 r., zostały opisane w następnej części niniejszego opracowania.

⁶⁵ Na ten charakter złożyła się również obserwacja Komisji w zakresie przypisania winy za naruszenia praw skarżącego Stanom Zjednoczonym jako całości. Komisja w paragrafie 174 podkreśliła, iż za wieloletnią detencję D. Amezianego odpowiedzialny jest nie konkretny organ państwa, lecz cała władza wykonawcza i ustawodawcza USA, jako że razem zaniechały, a wręcz uniemożliwiły, podjęcie działań zmierzających do zamknięcia placówki Guantanamo.

⁶⁶ *Ibidem*, ust. 279–286.

⁶⁷ Z pewnymi wyjątkami, np. L. Reinsberg, *IACHR Condemns Guantánamo Abuses in First “War on Terror” Decision*, 7.07.2020, [justsecurity.org/71150/iachr-condemns-guantanamo-abuses-in-first-war-on-terror-decision/](https://www.justsecurity.org/71150/iachr-condemns-guantanamo-abuses-in-first-war-on-terror-decision/) (dostęp: 23.03.2021).

międzyamerykańskiego systemu ochrony praw człowieka⁶⁸. W tym ujęciu najważniejsze jest to, że decyzja merytoryczna w sprawie *Ameziane* jest pierwszą wydaną w ramach procedury zawiadomienia indywidualnego dotyczącego ośrodka Guantanamo. Założenia prawne powzięte przez Komisję nie są nowatorskie z perspektywy globalnej. Przykładowo, podobne obserwacje dotyczące współstosowania międzynarodowego prawa humanitarnego oraz aktów z zakresu ochrony praw człowieka poczynił już w 2004 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości⁶⁹. Wiele kluczowych spraw toczących się przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (dalej: ETPCz) zakończyło się zakwalifikowaniem pewnych przypadków przesłuchiwanie więźniów przypominających „wzmocnione metody” jako tortur bądź niehumanitarnego traktowania⁷⁰. W przedmiotowej sprawie jednak ocena MAKPCz wcale nie musiała być zaskakująca czy nowatorska, aby być istotną. Poważne naruszenia praw podstawowych, do jakich dochodziło i wciąż dochodzi w placówce Guantanamo, są światu dobrze znane, a ich istnienie przekonująco udowodnione. Spierania się co do faktów przedstawionych przez stronę skarżącą zaprzestały nawet Stany Zjednoczone, którym najmocniej powinno zależeć na obronie w tej sprawie. Pozytywnie należy ocenić sam fakt wydania tego sprawozdania, gdyż co najmniej chroni ono przed zapomnieniem problemu naruszeń praw jednostek osadzonych w obozie Guantanamo przez globalną opinię publiczną.

Warto zwrócić uwagę na to, iż Komisja w intrygujący sposób włączyła do wzorca kontroli normy Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: AKPCz)⁷¹, co argumentowała znacznym rozwojem prawa międzynarodowego i koniecznością reinterpretacji norm Deklaracji w zgodzie

⁶⁸ Zob. T. Farer, *The Rise of the Inter American Human Rights System: No Longer a Unicorn, Not Yet an Ox*, „Human Rights Quarterly” 1997, vol. 19, No. 3, s. 510–546.

⁶⁹ Por. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion of 9 July 2004, I.C.J. Reports 2004, s. 136.

⁷⁰ Por. *Case of Denmark v. Greece, Norway v. Greece, Sweden v. Greece, Netherlands v. Greece (Greek Case)*, Report of the European Commission of Human Rights of 5 November 1969, Applications nos. 3321/67, 3322/67, 3323/67, 3344/67; *Case of Ireland v. United Kingdom (Hooded Men Case)*, ECtHR, Judgment of 18 January 1978, Application no. 5310/71.

⁷¹ American Convention on Human Rights: „Pact of San José, Costa Rica”, San José, Costa Rica, 22 November 1969, „United Nations Treaty Series” 1979, vol. 1144, No. 17955.

z nim. Według artykułu 1 Statutu Komisji prowadzi ona kontrolę wobec państw członkowskich OPA w dwóch odrębnych porządkach: konwencyjnym – wobec państw-stron Amerykańskiej Konwencji – oraz deklaracyjnym – wobec wszelkich pozostałych członków OPA. USA nie są stroną AKPCz, więc co do zasady Komisja powinna stosować wobec nich standard wynikający z Deklaracji⁷². Mogłoby to prowadzić do negatywnych konsekwencji dla jednostek, szczególnie że Deklaracja to stosunkowo dawny dokument, napisany językiem nieco odmiennym od późniejszych traktatów prawnoczołwieczych. Bardzo dobrze widać to na przykładzie omawianego w sprawie *Ameziane* zarzutu naruszenia prawa skarżącego do ochrony życia rodzinnego⁷³. Artykuły V i VI Deklaracji proklamują jedynie krótko określone prawo do życia prywatnego i rodzinnego⁷⁴. Tymczasem AKPCz nie tylko normuje te prawa szerzej (w art. 17), ale ponadto zasada ochrony rodziny znajduje się w katalogu praw niederogowalnych⁷⁵, nawet w wyjątkowych sytuacjach. W przedmiotowej sprawie Komisja zdecydowała się tak interpretować lakoniczną treść Deklaracji, aby przyjąć wobec skarżącego standard ochrony porównywalny do tego,

⁷² USA podpisały AKPCz, jednakże jej nie ratyfikowały. Zob. *Ibidem*.

⁷³ Zob. *Djamel Ameziane v. U.S.A.*..., OEA/Ser.L/V/II. Doc. 39, ust. 161, 191–193.

⁷⁴ „Article V. Right to protection of honor, personal reputation, and private and family life. Every person has the right to the protection of the law against abusive attacks upon his honor, his reputation, and his private and family life. Article VI. Right to a family and to protection thereof. Every person has the right to establish a family, the basic element of society, and to receive protection therefor”. American Declaration of the Rights and Duties of Man...

⁷⁵ „Article 17. Rights of the Family. 1. The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the state. 2. The right of men and women of marriageable age to marry and to raise a family shall be recognized, if they meet the conditions required by domestic laws, insofar as such conditions do not affect the principle of nondiscrimination established in this Convention. 3. No marriage shall be entered into without the free and full consent of the intending spouses. 4. The States Parties shall take appropriate steps to ensure the equality of rights and the adequate balancing of responsibilities of the spouses as to marriage, during marriage, and in the event of its dissolution. In case of dissolution, provision shall be made for the necessary protection of any children solely on the basis of their own best interests. 5. The law shall recognize equal rights for children born out of wedlock and those born in wedlock”. American Convention on Human Rights...

który wynika z Konwencji, a co za tym idzie, jest dla niego względniejszy. Z drugiej zaś strony bezpośrednie stosowanie Konwencji wobec państw, które nie są jej stroną, byłoby działaniem *ultra vires* z perspektywy Komisji. Stąd opisana powyżej metoda interpretacji Deklaracji w duchu Konwencji stanowi ważny krok w kierunku ujednoczenia standardów ochrony praw człowieka na kontynencie amerykańskim. Jednocześnie ta strategia oznacza pośrednie narzucanie państwom niezwiązanym AKPCz standardów z tej Konwencji. Z uwagi jednak na niewiążący charakter sprawozdań Komisji suwerenność wspomnianych państw nie wydaje się zagrożona.

Historia D. Amezianego ma wiele wspólnych wątków z innymi zeznaniami świadków wydarzeń z więzienia Guantanamo – można więc spekulować, że został on „wybrany” jako „modelowa” ofiara tejże placówki. Sama zaś decyzja służy, po pierwsze, potępieniu sprawców naruszeń praw podstawowych skarżącego, a po drugie, po raz kolejny przypomina USA o tym, że placówkę Guantanamo według Komisji należy pilnie zamknąć.

W tym aspekcie MAKPCz była konsekwentna od samego początku istnienia tej placówki. Dwa miesiące po transportach pierwszych więźniów zdecydowała o zastosowaniu w stosunku do nich środków zapobiegawczych (ang. *precautionary measures*), w których zarekomendowała pilne ustalenie statusu osób osadzonych oraz podstawę prawną ich detencji. Należy zauważyć, że była to stosunkowo szybka reakcja, szczególnie w porównaniu z procedurą przed amerykańskimi sądami, które ostateczną decyzję w pierwszej sprawie osadzonych w Guantanamo wydały dopiero w 2004 r.⁷⁶ Stany Zjednoczone pomimo zastosowania się do niektórych rekomendacji Komisji nigdy nie implementowały jednak wspomnianych środków. Stało się tak prawdopodobnie dlatego, że wydane przez nią środki zapobiegawcze nie mają charakteru wiążącego w prawie międzynarodowym⁷⁷. Innym działaniem Komisji skierowanym przeciwko

⁷⁶ Opis poszczególnych środków zabezpieczających dotyczących więzienia Guantanamo, wydanych przez Komisję – zob. B. D. Tittmore, *Guantanamo Bay and the Precautionary Measures of the Inter-American Commission on Human Rights: A Case for International Oversight in the Struggle Against Terrorism*, „Human Rights Law Review” 2006 vol. 6, No. 2, s. 378–402.

⁷⁷ Tak np.: I. Gillich, *Limits and Potentials of Precautionary Measures as a Remedy for Violations of International Human Rights – The Case of the Inter-American Human*

naruszeniom praw podstawowych w więzieniu Guantanamo było opublikowanie w 2013 r. sprawozdania, w którym udokumentowano problemy związane z funkcjonowaniem placówki oraz zarekomendowano szereg działań naprawczych, w tym jej szybkie zamknięcie⁷⁸. Znow jednak, z uwagi na deklaracyjny charakter tego działania, Stany Zjednoczone nie potraktowały go jako prawnie relewantnego.

Jest to bardzo charakterystyczne zjawisko: aktorzy państwowi, w szczególności ci posiadający prawo weta w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, „zazdrosnie strzegą swoich suwerennych prerogatyw”⁷⁹. W przypadku USA trudno znaleźć organ kompetentny do wydawania wiążących dla tego państwa decyzji. Stany Zjednoczone konsekwentnie odmawiają ratyfikacji aktów konstytuujących takie organy (*vide* Amerykańska Konwencja Praw Człowieka) lub skrupulatnie notyfikują odpowiednie zastrzeżenia wyłączające jurysdykcję takiego organu⁸⁰. W szczególności warto zauważyć, że zarówno USA, jak i Chiny oraz Rosja nie są stronami Statutu MTK,

Rights System, „University of Western Australia Law Review” 2014, vol. 38, issue 1, s. 177–182. Podobnie, choć mniej zdecydowanie: C. M. Grossman, *Inter-American Commission on Human Rights*, updated December 2021, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e831?rskey=JzBhu-Z&result=1&prd=MPIL> (dostęp: 30.06.2023), par. 20, 35. Drugi autor zauważa, że jeżeli państwo nie zastosuje się do środków zabezpieczających wydanych przez Komisję, ta zazwyczaj składa wnioszek do MATPCz, którego postanowienie o środkach zabezpieczających jest wiążące. Jeżeli więc państwo nie uznaje jurysdykcji MATPCz, to środki zabezpieczające Komisji stają się zupełnie nieegzekwowalne (przyp. aut.).

⁷⁸ IACHR, *Towards the Closure of Guantanamo*, 3 June 2015, OAS/Ser.L/V/II, Doc. 20/15, oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Towards-Closure-Guantanamo.pdf (dostęp: 30.06.2023). Komisja w opinii w sprawie *Ameziane vs. USA* wielokrotnie odnosiła się do tego sprawozdania, zastosowała podobną do niego strukturę oraz jako pierwszą rekomendację w omawianej decyzji, w paragrafie 285, załączyła w całości tenże dokument. Takie postępowanie wskazuje na konsekwentną postawę MAKPCz odnośnie do placówki Guantanamo.

⁷⁹ Parafraza cytatu wyroku Międzynarodowego Trybunału Karnego ds. Byłej Jugosławii (Izby Apelacyjnej) z dnia 29 lipca 2004 r. Zob. *Prosecutor v. Tihomir Blaškić*, Appeals Chamber Judgement, 29 July 2004, Case No. IT-95-14-A, par. 40.

⁸⁰ Zob. np. zastrzeżenie Stanów Zjednoczonych do Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwartej do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r. (Dz.U. 1969 Nr 25, poz. 187).

który to organ potencjalnie byłby najodpowiedniejszy do rozpatrzenia wszelkich przypadków tortur. Przy założeniu, że akty te zostały dokonane na jeńcach wojennych, można ostrożnie stwierdzić, iż doszło do zbrodni wojennych w postaci poważnego naruszenia III konwencji genewskiej o traktowaniu jeńców wojennych⁸¹.

Mimo świadomości powyższego zjawiska społeczność międzynarodowa próbowała na wiele sposobów przekonać Waszyngton do zmiany postępowania wobec osadzonych w obozie Guantanamo. Po pierwsze, wobec USA adresowanych zostało wiele innych niewiążących aktów. Wśród nich należy przede wszystkim pamiętać o sprawozdaniu o Guantanamo skierowanym do Komisji Praw Człowieka przez grupę specjalnych sprawozdawców⁸², a także o konsekwentnej aktywności Rady Europy w tym aspekcie⁸³. Drugą możliwością było wydawanie prawnie wiążących aktów wobec sojuszników USA związanych z sytuacją w więzieniu Guantanamo. Teoretycznie taka praktyka miała pośrednio wywrzeć presję na Stany Zjednoczone. Koronnym przykładem takich działań był wyrok ETPCz w sprawie *El-Masri vs. Macedonia*⁸⁴. Stan faktyczny przypominał niejako historię D. Amezianego: skarżący został omyłkowo schwytany przez służby Macedonii Północnej i CIA, a następnie pozbawiony wolności w placówce Guantanamo. Mimo uznania Prisztiny, działającej w sojuszu z USA, za

⁸¹ Zob. Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz.U. 2003 Nr 78, poz. 708), art. 8 ust. 2a podpunkt II. Por. S. Pearlman, *Human Rights Violations at Guantánamo Bay: How the United States Has Avoided Enforcement of International Norms*, „Seattle University Law Review” 2015, vol. 38, issue 3, s. 1120.

⁸² L. Zerrougui et al., *Situation of detainees at Guantánamo Bay: Report of Special Mandate Holders*, E/CN.4/2006/120, Geneva 2006. Nie był to jednorazowy krok – przykładowo, następca Manfreda Nowaka na pozycji Specjalnego Sprawozdawcy ds. Tortur, Okrutnego, Nieludzkiego Traktowania, Nils Melzer, również kontynuował starania swojego poprzednika. Zob. T. Miles, *U.N. expert says torture persists at Guantanamo Bay; U.S. denies*, 13.12.2017, <http://www.reuters.com/article/us-usa-guantanamo-torture-idUSKBN1E71QO> (dostęp: 27.03.2021).

⁸³ Całość działań Rady Europy, tj. sprawozdania, rezolucje RE, a także aktywność Komisji Weneckiej, została zebrana w poniższej publikacji: Council of Europe, *Guantánamo: violation of human rights and international law?*, Strasbourg 2007.

⁸⁴ *Case of El-Masri v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, ECtHR, Grand Chamber Judgment of 13 December 2012, Application no. 39630/09.

winną naruszeń EKPCz, do których doszło w wyniku przeprowadzonej wspólnie z CIA akcji zatrzymania Khaleda el-Masriego, nie przyniosło to wyraźnej zmiany polityki Waszyngtonu⁸⁵. Niestety, biorąc pod uwagę krótką odpowiedź USA na sprawozdanie 29/20, zawartą w ustępie 281, należy założyć, że kolejna niewiążąca decyzja Komisji nie doprowadzi do żadnego przełomu.

Pomimo globalnych starań, w pewnych miejscach pozostają ludzie narażeni na przesłuchania z wykorzystaniem tortur oraz przetrzymywanie *incommunicado* w skrajnych warunkach – czy to w bazie na terytorium Kuby, czy w Czeczenii lub Sinciangu. Obecnie społeczność międzynarodowa nie ma skutecznych środków nacisku na stałych członków RB ONZ. Wydaje się, że jedyną pewną szansą na zamknięcie więzienia Guantanamo oraz podobnych ośrodków byłoby pojawienie się woli politycznej po stronie tychże państw⁸⁶, zaś jedynym dostępnym narzędziem prawnomiędzynarodowym – akty o charakterze *soft law*, które nie mogą tejże woli nagiąć⁸⁷.

Na zakończenie niniejszego tekstu warto zastanowić się, jak można z perspektywy prawa międzynarodowego wyrzucić silniejszą presję na stałych członków RB ONZ, aby wywołać po ich stronie wspomnianą polityczną wolę zamknięcia ośrodków detencyjnych, w których dochodzi do poważnych naruszeń praw jednostek. Propozycja autora w tym zakresie opiera się na ugruntowanym w prawie międzynarodowym publicznym

⁸⁵ Na marginesie warto wspomnieć, że Khaled el-Masri złożył również skargę na USA do MAKPCz; obecnie oczekuje ona na merytoryczne rozpatrzenie.

⁸⁶ Po stronie amerykańskiej być może takowa się pojawiła wraz z pojawieniem się w Białym Domu prezydenta Joe Bidena. Zob. M. Spetalnick, T. Hunnicut, P. Stewart, *Biden launches review of Guantanamo prison, aims to close it before leaving office*, Reuters, 12.02.2021, reuters.com/article/us-usa-biden-guantanamo-exclusive-idUSKBN2AC1Q4 (dostęp: 27.03.2021). Należy jednak pamiętać o specyfice systemu politycznego USA, w szczególności o znacznej roli podzielonego senatu, który skutecznie utrudnił starania prezydenta Baracka Obamy co do zamknięcia Guantanamo.

⁸⁷ Warto odnotować, iż niewiążące apele przeciwko istnieniu więzienia Guantanamo są wciąż ponawiane przez specjalnych sprawozdawców – zob. np. Office of the UNHCHR, *'Disgraceful' Guantánamo Bay detention facility must be closed now, say UN experts*, 11.01.2021, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/01/disgraceful-guantanamo-bay-detention-facility-must-be-closed-now-say-un> (dostęp: 27.03.2021).

mechanizmie umów rozbrojeniowych⁸⁸. Takie rozwiązanie, w przeciwieństwie do wiążących decyzji organizacji międzynarodowych czy też odpowiedzialności przed międzynarodowymi trybunałami, ma dwie ważne zalety, które mogłyby zachęcić rządy wspomnianych wyżej państw do zaprzestania stosowania tortur. Po pierwsze, zobowiązanie do ograniczenia arsenału było zaciągane bezpośrednio przez dane państwo, a następnie bezpośrednio przez nie wykonywane, ewentualnie z udziałem kontroli zewnętrznych obserwatorów – co wspierało klasycznie pojmowaną suwerenność państw. Po drugie zaś, rozbrojenie dokonywało się co najmniej po dwóch stronach jednocześnie, bez wskazywania winnych oraz bez uzyskiwania przewagi przez żadną ze stron układu. W efekcie teoretycznie każde państwo uczestniczące w traktacie rozbrojeniowym utrzymywało *status quo* i niezależność, lecz poziom globalnego bezpieczeństwa istotnie wzrastał. Być może propozycja takiej „trójstronnej umowy dotyczącej zwalczania tortur” wzbudziłaby polityczną wolę i doprowadziłaby do zamknięcia placówek podobnych do tej w Guantánamo.

Przy obecnym stanie prawnym pozostają jednak działania pokroju omawianej decyzji MAKPCz w sprawie *Ameziane*. Podtrzymują one nadzieję, że po 20 latach wojny z terroryzmem możliwe będzie naprawienie niektórych jej błędów. Parafrazując Katona, *ceterum censeo, Guantanamo Bay Detention Center esse delendam*⁸⁹.

⁸⁸ B. Tuzmukhamedov, *Disarmament*, updated May 2011, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e289?rskey=9Wopj-C&result=1&prd=MPIL> (dostęp: 30.06.2023), w szczególności par. 1–10, 43–49.

⁸⁹ „A poza tym sądzę, że *Guantanamo Bay Detention Center* należy zniszczyć”.

Część III

Zapobieganie terroryzmowi i zwalczanie go w świetle prawa i polityki wewnętrznej państw

Przeciwdziałanie radykalizacji postaw i zachowań wśród społeczności muzułmańskich w politykach antyterrorystycznych Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych po 11 września 2001 roku – uwarunkowania, kierunki, wyzwania

1. Wprowadzenie

W następstwie wydarzeń z 11 września 2001 r. (dalej jako: 9/11) znaczna część uwagi dotyczącej bezpieczeństwa międzynarodowego została skupiona wokół motywowanego radykalnym islamem terroryzmu, w którym decydenci polityczni wspierani przez szerokie grono komentatorów życia publicznego dostrzegli pochodzące „z zewnątrz” zagrożenie istotnie zmieniające obraz znanego do tej pory świata. Nie sposób się temu dziwić, bowiem zewsząd dochodziły głosy z krótkim, ale pełnym strachu i niepewności pytaniem: dlaczego? Podczas gdy jedni analizowali to pozornie nowe (terroryzm ma przecież długą historię, sięgającą wielu lat przed 9/11) zagrożenie z perspektywy konfliktu między Zachodem a tak zwanym wojującym islamem, inni dążyli do osadzenia ataków na Nowy Jork i Pentagon w szerszym kontekście historycznym¹.

¹ D. C. Rapoport, *The Four Waves of Modern Terrorism*, [w:] *Attacking terrorism. Elements of a grand strategy*, eds. A. K. Cronin, J. Ludes, Washington D.C. 2004, s. 48–73. Por. K. K. Robison, E. M. Crenshaw, J. C. Jenkins, *The Social Origins of Islamist and Leftist Transnational Terrorism*, „Social Forces” 2006, vol. 4, issue 84, s. 2009–2026.

Na gruncie europejskim reorientacja kierunku poszukiwań odpowiedzi na pytanie o źródła terroryzmu nastąpiła wraz z serią ataków, które miały miejsce w Europie (tzw. *Europlot*²), zwłaszcza w Madrycie (11 marca 2004 r.) i w Londynie (7 lipca 2005 r., dalej jako: 7/7). Incydenty te doprowadziły do przesunięcia uwagi ze sfery zagrożeń zewnętrznych na sferę wewnętrzną, krajową (*domestic terrorism, home-grown terrorism*) – sprawcy tych wydarzeń byli bowiem, w przeciwieństwie do zamachowców z 9/11, członkami europejskich społeczności migrantów. W przypadku Stanów Zjednoczonych Ameryki, reorientacja ta miała miejsce kilka lat później. Pierwsze lata XXI wieku okazały się początkiem nowego kierunku badań nad korzeniami terroryzmu³ – w obiegu pojawił się termin „radyzalizacja”, który w swojej pierwotnej wersji był bardziej konstruktem politycznym niż podejściem badawczym⁴. Do dzisiaj radykalizacja uznawana jest za koncepcję „niejasną, złożoną i kontrowersyjną”⁵.

Przeciwdziałanie radykalizacji postaw i zachowań prowadzącej do brutalnego ekstremizmu i terroryzmu jest jednym z celów polityki antyterrorystycznej⁶. Realizowane jest za pośrednictwem strategii skrojonych pod potrzeby i z uwzględnieniem unikalnego kontekstu politycznego, społecznego, historycznego, religijnego i kulturowego. Zazwyczaj programy te kryją się pod szyldem przeciwdziałania brutalnemu ekstremizmowi

² A. Rabasa, Ch. Benard, *Eurojihad. Patterns of Islamist Radicalization and Terrorism in Europe*, New York 2015, s. ix–x.

³ Zdaniem Petera Neumanna po atakach z 9/11 mówienie o korzeniach terroryzmu okazało się niezwykle trudne, ponieważ w opinii niektórych komentatorów próbowano w ten sposób usprawiedliwiać stosowanie przemocy i zabijanie niewinnych ludzi. „Dyskusja stała się znów możliwa dzięki koncepcji radykalizacji”. Zob. The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, *Perspectives on Radicalisation and Violent Extremism. Papers from the First International Conference on Radicalisation and Political Violence*, London 2008, s. 4.

⁴ A. P. Schmid, *Research on Radicalisation: Topics and Themes*, „Perspectives on Terrorism” 2016, vol. 10, No. 3, s. 26.

⁵ R. Coolsaet, „All radicalisation is local”. *The genesis and drawbacks of an elusive concept*, Egmont – The Royal Institute for International Relations 2016, s. 3. Por. M. Sedgwick, *The Concept of Radicalization as a Source of Confusion*, „Terrorism and Political Violence” 2010, vol. 22, issue 4, s. 479–494.

⁶ B. Bolechów, *Polityka antyterrorystyczna w świetle badań nad terroryzmem*, Wrocław 2012, s. 273–274.

(*preventing violent extremism*, dalej jako: PVE), zwalczania brutalnego ekstremizmu (*countering violent extremism*, dalej jako: CVE) lub przeciwdziałania radykalizacji do brutalnego ekstremizmu (*preventing radicalisation to violent extremism*)⁷. Ramy tych terminów są dość płynne – stosowane są często zamiennie, a sposób ich rozumienia jest zależny od państwa, w którym przyjęto daną strategię. Na potrzeby niniejszego artykułu uznaje się, że zapobieganie radykalizacji to ogół „miękkich” działań i instrumentów wykraczających poza agendę bezpieczeństwa w rozumieniu zwalczania terroryzmu metodami operacyjnymi w ramach właściwości odpowiednich służb i instytucji. Może mieć ono charakter: (a) ogólny (pierwotny) i dotyczyć budowania odporności jednostek oraz grup na radykalizację lub (b) szczególny (wtórny) i dotyczyć jednostek i grup, które zostały uznane za będące w ryzyku radykalizacji lub znajdujące się na wczesnym etapie tego procesu⁸. Oznacza to, że programy przeciwdziałania radykalizacji mogą zawierać elementy programów deradykalizacyjnych.

Stany Zjednoczone Ameryki (USA) oraz Wielką Brytanię (UK) łączą doświadczenia związane z aktami terroryzmu motywowanymi ideologią radykalnego islamu, a także wspólne działania na rzecz zwalczania tego zagrożenia (już kilka miesięcy po zamachach 9/11 Wielka Brytania wyraziła swoje poparcie dla amerykańskich planów wojny z Irakiem, stając się tym samym głównym koalicjantem Białego Domu w II wojnie w Zatoce Perskiej). Niemniej nie tylko z tego powodu państwa te stanowią ciekawe studium polityk przeciwdziałania radykalizacji. Jak wykazano poniżej, prewencja radykalizacji zajmuje inne miejsce w ramach priorytetów polityki antyterrorystycznej obu państw, wiąże się jednak z podobnymi problemami i kontrowersjami.

Celem niniejszego artykułu jest zatem ukazanie genezy i ewolucji wysiłków obu państw na rzecz przeciwdziałania radykalizacji postaw i zachowań wśród środowisk muzułmańskich po 11 września 2001 r. oraz próba wskazania wyzwań w tym zakresie.

7 W. Stephens, S. Sieckelink, H. Boutellier, *Preventing Violent Extremism: A Review of the Literature*, „Studies in Conflict and Terrorism” 2021, vol. 44, issue 4, s. 346.

8 N. Käsehage, *Prevention of Radicalization in Western Muslim Diasporas*, [w:] *Handbook of Terrorism Prevention and Preparedness*, ed. A. P. Schmid, The Hague 2020, s. 306.

2. Definiowanie radykalizacji

Mogłoby się wydawać, że termin „radykalizacja”, odmieniany we wszystkich przypadkach w politykach antyterrorystycznych państw zachodnich, powinien mieć jasno określone ramy definicyjne, które pozwoliłyby wskazać, jaki zakres aktywności ludzkiej obejmuje. Na przestrzeni prawie 20 lat wzmożonego zainteresowania radykalizacją (zarówno w środowisku naukowym/akademickim, jak i z perspektywy kształtowania polityk bezpieczeństwa) pojawiło się wiele propozycji i sposobów definiowania tego zjawiska⁹. Ich elementami wspólnymi są przede wszystkim: 1) postrzeganie radykalizacji jako procesu, 2) podkreślanie wysoce indywidualnego charakteru tego procesu oraz 3) złożoność przyczyn i motywów go inicjujących. Zrozumienie problemu związanego z konceptualizacją radykalizacji wymaga przede wszystkim świadomości istnienia jej dwóch wymiarów: kognitywnego (radykalizacja jako proces zmiany w sferze poglądów, wartości) oraz zachowań (radykalizacja jako stopniowa akceptacja konieczności użycia przemocy i w efekcie – zaangażowanie w działanie dla sprawy). Radykalizacja postaw i zachowań osadzona jest w specyficznym kontekście (politycznym, społecznym, religijnym, kulturowym) i napędzana jest przez ekstremistyczną ideologię. W społeczności międzynarodowej wciąż nie osiągnięto porozumienia, jak owe sfery łączyć w ramach definiowania radykalizacji, dlatego też w literaturze anglojęzycznej i w oficjalnych dokumentach rządowych można odnaleźć różne wariacje pojęcia radykalizacja: *radicalisation*, *violent radicalisation*, *radicalisation to violence*, *socialisation into violence* itp.

Brytyjskie podejście do istoty i definiowania radykalizacji zawarte zostało w omówionej niżej strategii Prevent. Zatem, „radykalizacja odnosi się do procesu, w wyniku którego jednostka zaczyna popierać terroryzm i formy ekstremizmu prowadzące do terroryzmu”¹⁰. Dzieje się to poprzez stopniowe przyjmowanie i kształtowanie się poglądów i przekonań o charakterze ekstremistycznym. Agencje i instytucje rządowe w USA różnie definiują radykalizację. Departament Sprawiedliwości wskazuje, że „proces

⁹ A. Silke, *Research on Terrorism: A Review of the Impact of 9/11 and Global War on Terrorism*, [w:] *Terrorism Informatics. Knowledge Management and Data Mining for Homeland Security*, eds. H. Chen et al., New York 2008, s. 28–29.

¹⁰ HM Government, *The Prevent Strategy 2011*, s. 108.

radikalizacji wiąże się z przyjęciem terrorystycznego systemu wierzeń lub narracji, za pomocą którego określone osoby lub grupy identyfikowane są jako «wrogowie», a zastosowanie przemocy wobec nich jest uzasadnione¹¹. Na uwagę zasługuje jeszcze szeroko komentowana propozycja spojrzenia na radykalizację poprzez czterofazowy model opracowany przez nowojorską policję (NYPD) w ramach jednego z pierwszych raportów na temat omawianego zjawiska w USA. Radykalizację przedstawia się w nim jako proces motywowany ideologią dżihadyzmu lub dżihado-salafizmu, przebiegający w następujących fazach: preradykalizacji, samoidentyfikacji, indoktrynacji i dżihadzacji¹².

3. Doświadczenia związane z terroryzmem motywowanym radykalnym islamem

Terroryzm nie jest nowym zjawiskiem w Wielkiej Brytanii. Ciągące się latami problemy w Irlandii Północnej oswoiły społeczeństwo brytyjskie z zagrożeniem rodzimym terroryzmem na długo przed zamachami 9/11 i 7/7. Walka z rodzimymi terrorystami jeszcze przed tymi datami była w centrum zainteresowania brytyjskich władz i służb. Niemniej po 2001 r. Wielka Brytania musiała zmierzyć się z nową odsłoną omawianego zjawiska – terroryzmem motywowanym ideologią radykalnego islamu. W atakach 9/11 zginęło 67 obywateli brytyjskich. W kolejnych latach terroryści obierali za cel m.in. brytyjskie przedstawicielstwa za granicą (atak Al-Kaidy na konsulat brytyjski w Stambule w 2003 r., w wyniku którego zginął konsul Roger Short). W efekcie zamachów w Londynie, w których śmierć poniosły 52 osoby, uwaga została ponownie skoncentrowana na zagrożeniu rodzimym terroryzmem. W kolejnych latach udało się zapobiec znacznej liczbie planowanych ataków w kraju i za granicą (przykładowo, w 2006 r. brytyjskie służby udaremniły próbę ataku o ogromnej skali – niedoszli terroryści przygotowywali się do ataków

¹¹ A. G. Smith, National Institute of Justice, *How Radicalization to Terrorism Occurs in the United States: What Research Sponsored by the National Institute of Justice Tells Us*, Washington D.C. 2018, s. i (tłum. aut.).

¹² M. D. Silber, A. Bhatt, *Radicalization in the West: The Homegrown Threat*, New York 2007.

na samoloty lecące z UK do USA, ich celem mogło być nawet 10 lotów). Znaczny wzrost zagrożenia terroryzmem nastąpił wraz z pojawieniem się tak zwanego Państwa Islamskiego, które inspirowało do podjęcia kilku prób terrorystycznych na terytorium Zjednoczonego Królestwa i kierowało nimi – w latach 2013–2018 powstrzymano ich 25¹³. W 2017 r. doszło do kilku poważnych ataków, w których zginęło 36 osób, a ponad 356 zostało rannych¹⁴. Zgodnie z danymi z najnowszego raportu Europolu *EU Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2020* w 2019 r. w UK udaremniono dwie próby przeprowadzenia zamachu terrorystycznego przez zradykalizowanych muzułmanów¹⁵.

Podobnie jak Wielka Brytania Stany Zjednoczone Ameryki zmagają się z problemem terroryzmu od dekad. Ideologia radykalnego islamu inspirowała do przeprowadzania zamachów terrorystycznych na terytorium USA na długo przed wydarzeniami z 9/11 (przykładem może być atak na World Trade Center w 1993 r.¹⁶). Niemniej dopiero po tych bezprecedensowych wydarzeniach prezydent George W. Bush zdecydował się ogłosić „wojnę z terroryzmem”, która w znacznej mierze realizowana była poza granicami kraju za pomocą środków militarnych i dyplomatycznych. Zagrożenie związane z rodzimym terroryzmem motywowanym radykalnym islamem pojawiło się w USA kilka lat później niż w UK¹⁷. Około 2009 r. zaobserwowano znaczący wzrost aresztowań wśród amerykańskich muzułmanów, podejrzewanych o różne przestępstwa związane z działalnością terrorystyczną¹⁸. Dwa lata później pojawiły się obawy, że

¹³ HM Government, *The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism 2018*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, *EU Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2020*, <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020> (dostęp: 15.06.2023), s. 37–38.

¹⁶ 1993 *World Trade Center Bombing*, 21.02.2019, <https://www.state.gov/1993-world-trade-center-bombing/> (dostęp: 25.05.2021).

¹⁷ Jeszcze długo po 11 września 2001 r. termin „rodzimy terroryzm” (ang. *home-grown terrorism*) w dyskursie politycznym i medialnym zarezerwowany był wyłącznie dla grup motywujących się ideologią białej supremacji czy terrorystów ekologicznych (związanych np. z Frontem Wyzwolenia Ziemi, ang. Earth Liberation Front).

¹⁸ R. A. Brooks, *Muslim „Homegrown” Terrorism in the United States. How Serious Is the Threat?*, „International Security” 2011, vol. 36, No. 2, s. 7.

zabicie Osamy bin Ladena może spowodować kolejny wzrost zagrożenia ze strony rodzimego terroryzmu. Od 2011 do 2016 r. rodzimi terroryści, inspirowani się radykalnym islamem, przeprowadzili 23 zamachy, w których zginęło 119 osób¹⁹. Ocenia się, że obecnie zagrożenie ze strony terroryzmu inspirowanego przez grupy salaficko-dżihadystyczne, takie jak Państwo Islamskie czy Al-Kaida, nie jest na tak wysokim poziomie jak w niektórych krajach europejskich²⁰.

4. Dwa podejścia do przeciwdziałania radykalizacji

U podstaw amerykańskiej i brytyjskiej strategii przeciwdziałania radykalizacji leży odmienne podejście determinujące charakter podejmowanych działań i zakres interwencji w sferę poglądów jednostki. Uzewnętrznia się ona przede wszystkim w sposobie definiowania i rozumienia radykalizacji, co z kolei ma swoje źródło w szerszej koncepcji bezpieczeństwa i historii kształtowania się praw obywatelskich obu państw.

W społeczeństwie amerykańskim głęboko zakorzeniona jest wiara w instytucje demokratyczne i w wolność słowa zagwarantowaną w pierwszej poprawce do konstytucji. Dlatego też działanie tego państwa skierowane jest na radykalizację w wymiarze behawioralnym, nie ingeruje się tym samym w sferę poglądów i postaw, pod warunkiem że wyrażane i praktykowane są one pokojowo i nie przeszkadzają innym obywatelom w korzystaniu z ich praw. Jak zauważa Peter R. Neumann, Amerykanie „w rzeczywistości nie lubią używać terminu «przeciwdziałanie radykalizacji», który ich zdaniem trąci «policją myśli», wolą mówić o «zwalczaniu brutalnego ekstremizmu» (ang. *countering violent extremism*)”²¹.

¹⁹ U.S. Government Accountability Office, *Countering Violent Extremism. Actions Needed to Define Strategy and Assess Progress of Federal Efforts*, GAO-17-300, 6.04.2017, s. 3.

²⁰ S. G. Jones, C. Doxsee, N. Harrington, *The Escalating Terrorism Problem in the United States*, 17.06.2020, <https://www.csis.org/analysis/escalating-terrorism-problem-united-states> (dostęp: 8.03.2021).

²¹ P. R. Neumann, *The Trouble with Radicalization*, „International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944–)” 2013, vol. 89, No. 4, s. 886 (tłum. aut.).

Z kolei brytyjskie podejście charakteryzuje zwrot w kierunku radykalizacji kognitywnej, co jest zresztą rozwiązaniem charakterystycznym dla strategii europejskich. Oznacza to, że uwagę kieruje się na osoby i grupy „podatne” na radykalizację, na ludzi, których światopogląd może być niezgodny z podstawowymi wartościami przyświecającymi społeczeństwu brytyjskiemu. Innymi słowy, intencją rozwiązań wypracowanych w modelu brytyjskim jest możliwość dokonania interwencji, jeszcze zanim dojdzie do aktywnego łamania prawa (ang. *pre-criminal space*). Istotnym komponentem brytyjskiego modelu przeciwdziałania radykalizacji jest zatem „uodpornianie” na propagandę ekstremistyczną poprzez rozwijanie zdolności poznawczych i wyposażanie jednostek w narzędzia umożliwiające kwestionowanie radykalnych treści.

5. W kierunku „serc i umysłów” – brytyjski model przeciwdziałania radykalizacji

5.1. Ewolucja podejścia

W 2003 r. rząd Wielkiej Brytanii przyjął strategię Prevent, która jest częścią (filarem)²² wypracowanego po zamachach z 11 września 2001 r. ogólnego planu walki z terroryzmem, funkcjonującego pod akronimem CONTEST (ang. *The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*). Prevent ma za zadanie wspierać i ochraniać podatne osoby, by nie stały się terrorystami lub sympatykami terroryzmu. Na przestrzeni niemalże 20 lat swojego funkcjonowania strategia poddawana była kilku rewizjom, które dość istotnie zmieniły jej kształt w porównaniu z pierwowzorem. Warto zauważyć, że początkowo Prevent odgrywała znacznie mniejszą rolę w stosunku do pozostałych filarów CONTEST. Wraz z zamachami 7/7 i pojawieniem się zagrożenia rodzimym terroryzmem motywowanym radykalnym islamem jej znaczenie znacznie wzrosło. Rząd brytyjski rozpoczął „udoskonalanie” (choć nie zawsze w pozytywnym znaczeniu tego słowa) strategii, co uczyniło z niej wzór programu przeciwdziałania radykalizacji dla innych państw mierzących się z tym problemem (strategie

²² CONTEST opiera się na czterech filarach (tzw. 4P's): *prevent* (przeciwdziałanie), *pursue* (ściganie), *protect* (ochrona), *prepare* (przygotowanie).

zbliżone do Prevent opracowały m.in. Dania, Australia, Kanada, a Niemcy wprowadziły część rozwiązań do swojej polityki walki z terroryzmem).

Prevent, jako strategia skierowana do „serc i umysłów”, formułuje trzy cele, którymi są: 1) reagowanie na wyzwania ideologiczne, jakie niosą ze sobą terroryzm i ludzie go promujący, 2) przeciwdziałanie angażowaniu się ludzi w działalność terrorystyczną poprzez udzielanie im odpowiedniego wsparcia oraz 3) współpraca z sektorami i instytucjami, które mają styczność z osobami znajdującymi się w grupie zagrożonych radykalizacją. Szacuje się, że realizacja tych celów kosztuje Brytyjczyków około 40 milionów funtów rocznie²³.

Zgodnie z pierwotnym zamysłem strategia Prevent została zaprojektowana jako zdecentralizowane podejście w ramach przeciwdziałania brutalnemu ekstremizmowi (PVE). Oznacza to, że w ramach programów wspieranych przez rząd nacisk położono na wzmocnienie pozycji władz i społeczności lokalnych w prewencji radykalizacji. Po zamachach z 7/7 tworzono grupy robocze (ang. „Preventing Extremism Together” Working Groups), którym powierzono zadanie opracowania koncepcji przeciwdziałania radykalizacji. Wynikiem ich pracy były sugestie i rekomendacje, takie jak utworzenie Narodowej Rady Doradczej Imamów i Meczetów czy innych inicjatyw, w które zaangażowani mieli być imamowie i przedstawiciele społeczności muzułmańskich. Grupy robocze włożyły również swój wkład w opracowywanie ogłoszonego w 2008 r. rządowego przewodnika dla partnerów lokalnych w realizacji Prevent (ang. *The Prevent Strategy: A Guide for Local Partners in England – Stopping People Becoming or Supporting Terrorists and Violent Extremists*).

W efekcie braku jednoznacznych wyników co do skuteczności Prevent rząd brytyjski zrewidował swoją strategię walki z terroryzmem i w 2009 r. przedstawił jej nową wersję pod nazwą CONTEST2. Prevent z 2009 r. była zdecydowanie ambitniejsza niż poprzednia strategia. Jej celem nie było przeciwdziałanie brutalnemu ekstremizmowi, ale raczej przeciwdziałanie ekstremizmowi jako takiemu, dlatego w obszarze zainteresowań znalazł się szeroki wachlarz zachowań, takich jak promowanie, usprawiedliwanie, wspieranie i dokonywanie aktów terroryzmu. Szczególnie podkreślono konieczność pomocy osobom narażonym na rekrutację do organizacji terrorystycznych. CONTEST2, a w szczególności nowa wersja Prevent,

²³ N. Käsehage, *Prevention of Radicalization...*, s. 337.

została poddana szerokiej i czasami wręcz miazdzącej krytyce. Jednym z najpoważniejszych zarzutów wobec strategii było wypaczenie relacji między państwem a społecznościami muzułmańskimi²⁴. Nowe zapisy były pod tym względem problematyczne również dla policji, która musiała poradzić sobie z rozgraniczeniem działań w ramach Prevent (realizowanych poprzez „miękkie” środki, czyli współpracę z lokalnymi społecznościami) a kolejnym filarem CONTEST – Pursue, czyli ściganiem realizowanym „twardymi” środkami w ramach współpracy z MI5 (tj. gromadzenie danych wywiadowczych, śledztwa, aresztowania).

Wydana w 2011 r. CONTEST₃ była próbą jeszcze szerszego spojrzenia na przyczyny radykalizacji i wzmocnienia współpracy z kolejnymi sektorami (w tym z sektorem edukacji i z sektorem zdrowia), które ze względu na charakter świadczonych usług mogą mieć styczność z osobami szczególnie zagrożonymi radykalizacją. W filarze Prevent w szczególności sposób podkreślano znaczenie integracji, która miałaby przyczynić się do „silniejszego poczucia wspólnych [brytyjskich – A.T.] wartości” wśród wszystkich obywateli, a także do zwiększenia ich partycypacji w życiu społecznym poprzez zaangażowanie społeczne²⁵. W 2011 r. Prevent rozbudowano o komponent ściśle deradykalizacyjny – program Channel, który zainaugurowano w kwietniu 2012 r. Program ten koncentruje się na zapewnieniu wsparcia osobom, które zostały zidentyfikowane jako znajdujące się na wczesnym etapie radykalizacji²⁶.

W 2015 r. miała miejsce istotna zmiana w odniesieniu do Prevent. Ustawa antyterrorystyczna *Counter-Terrorism and Security Act 2015* zobowiązała niektóre instytucje (ang. *specified authorities*) do realizacji ich zadań z uwzględnieniem „potrzeby zapobiegania angażowaniu się ludzi w terroryzm”²⁷. W praktyce oznacza to, że wyszczególnione w załączniku 6

²⁴ Por. F. Qurashi, *The Prevent strategy and the UK ‘war on terror’: embedding infrastructures of surveillance in Muslim communities*, „Palgrave Communications” 2018, vol. 4, No. 17.

²⁵ HM Government, *The United Kingdom’s Strategy for Countering Terrorism 2011*, s. 12.

²⁶ Por. K. Górak-Sosnowska, *Brytyjskie bolączki z deradykalizacją. Prevent jako krzywe zwierciadło lokalnej społeczności muzułmańskiej*, [w:] *Zderadykalizować radykała*, red. K. Górak-Sosnowska, Warszawa 2018, s. 165–166.

²⁷ Zob. HM Government, UK Public General Acts, *Counter-Terrorism and Security Act 2015*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/contents/enacted> (dostęp: 15.06.2023), art. 26.

do ustawy instytucje publiczne zostały włączone w system przeciwdziałania radykalizacji, a tym samym stały się partnerem w walce z terroryzmem dla władz i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Obowiązek prawny, o którym mowa (ang. *the prevent duty*), nałożono m.in. na szkoły, uniwersytety, więzienia i podmioty z sektora ochrony zdrowia. Jego realizacja w uproszczeniu odbywa się na dwa sposoby: poprzez ocenę ryzyka radykalizacji (np. w przypadku szkół dokonywana jest przez nauczycieli w stosunku do uczniów) oraz poprzez „uodpornianie na radykalizację” przez promowanie wartości przyświecających społeczeństwu brytyjskiemu.

Jak zauważa Katarzyna Górak-Sosnowska, obecnie ogół działań realizowanych w ramach Prevent ma charakter głównie scentralizowany. Obejmują one przede wszystkim kwestie związane z przeciwdziałaniem ekstremizmowi i deradykalizację²⁸.

5.2. Wyzwania na kolejne lata

Obecność rodzimych terrorystów muzułmańskich i wysiłki podejmowane na rzecz przeciwdziałania radykalizacji kolejnych osób są dotkliwe dla ogółu brytyjskiej społeczności muzułmańskiej. Już po 11 września 2001 r. przypisano im łatkę społeczności podejrzanej (ang. *suspect community*), od której oczekuje się stałego poczucia winy za krzywdy wyrządzone przez terrorystów²⁹. W kolejnych latach „retoryka brytyjskich przywódców politycznych rozszerzyła zagrożenie związane z radykalizacją muzułmanów ze strategicznego zagrożenia prowadzącego do terroryzmu do egzystencjalnego zagrożenia dla wartości, wolności i brytyjskiego stylu życia”³⁰. Mimo iż strategia Prevent w aktualnym wydaniu skierowana jest do różnych społeczności i nakierowana na różne formy ekstremizmu, to wciąż wydaje się, że cała uwaga skupiona jest na muzułmanach – „wrażliwej grupie”, będącej „zagrożoną radykalizacją”³¹. W tym kontekście szczególnej krytyce

28 K. Górak-Sosnowska, *Brytyjskie bolączki z deradykalizacją...*, s. 166.

29 A. Sahar, *Countering Radicalisation in the United Kingdom: A Community-Based Approach*, [w:] *Investigating Radicalization Trends. Case Studies in Europe and Asia*, eds. B. Akhgar et al., Cham 2020, s. 181.

30 O. Lynch, *British Muslim Youth: Radicalisation, Terrorism and the Construction of the „Other”*, „Critical Studies on Terrorism” 2013, vol. 6, issue 2, s. 242.

31 HM Government, *The Prevent Strategy 2011*.

poddawane jest zwłaszcza rozszerzenie agendy bezpieczeństwa na sferę edukacji, opieki społecznej i zdrowia, realizowane poprzez takie działania jak edukacja obywatelska czy próby rozwiązania problemu marginalizacji i dyskryminacji, które uważa się za czynniki popychające w kierunku ekstremizmu.

Jak podsumowuje K. Górak-Sosnowska: „program [Prevent – A.T.] nie spełnia pokładanych w nim nadziei, a ponadto wyrządza krzywdę niewinnym osobom – a zatem nie tylko nie pomaga, ale wręcz szkodzi”³². Wydaje się, że wyzwaniem na kolejne lata nie jest jedynie znalezienie nowego rozwiązania satysfakcjonującego wszystkie strony (władzę, społeczność muzułmańskie i obywateli oczekujących od władz zapewnienia im bezpieczeństwa), ale przede wszystkim odbudowa zaufania pomiędzy wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w wysiłki na rzecz przeciwdziałania radykalizacji.

6. W kierunku jednolitej strategii przeciwdziałania radykalizacji – podejście amerykańskie

6.1. Ewolucja podejścia

Wbrew niezwykle aktywnemu zaangażowaniu Stanów Zjednoczonych Ameryki w tak zwaną wojnę z terroryzmem w polityce antyterrorystycznej tego państwa nie ma jednej, spójnej strategii przeciwdziałania radykalizacji na wzór omawianej wyżej brytyjskiej Prevent. Amerykańska walka z terroryzmem w pierwszych latach od jej ogłoszenia nie obejmowała przeciwdziałania radykalizacji wśród środowisk muzułmańskich na gruncie krajowym. Co prawda po 11 września 2001 r. próbowano opracowywać i wspierać finansowo programy zwalczania radykalizacji, ale miały one oddziaływać poza granicami kraju (najbardziej znanym przykładem jest program deradykalizacyjny skierowany do więźniów amerykańskiego więzienia w Iraku, przygotowany przez generała Douglasa Stone’a w 2006 r.³³). Podejście to wydaje się raczej

³² K. Górak-Sosnowska, *Brytyjskie bolączki z deradykalizacją...*, s. 171.

³³ A. W. Kruglanski, J. J. Bélanger, R. Gunaratna, *The Three Pillars of Radicalization. Needs, Narratives, and Networks*, New York 2019, s. 159–160.

zrozumiałe – terroryzm postrzegano wówczas jako zagrożenie pochodzące „z zewnątrz” i, jak wspomniano wyżej, dopiero kilka lat później, niż to miało miejsce w Europie, zainteresowano się problemem rodzimego terroryzmu. Nie zmienia to jednak faktu, że do dzisiaj kwestie związane z prewencją radykalizacji pozostają rozproszone pomiędzy różnymi dokumentami i znajdują się w odpowiedzialności kilku departamentów federalnych, a kolejne administracje obejmujące urząd w Białym Domu nie są zbyt przekonane do uwzględniania miękkih działań w polityce antyterrorystycznej. Warto na marginesie przypomnieć, że w podejściu amerykańskim działania z zakresu prewencji radykalizacji kryją się zazwyczaj pod terminem „przeciwdziałanie brutalnemu ekstremizmowi/zwalczanie brutalnego ekstremizmu”.

W 2009 r. odnotowano znaczący wzrost zaangażowania amerykańskich muzułmanów w działalność terrorystyczną, co doprowadziło do „zakwestionowania długo utrzymywanego założenia, że są oni, w przeciwieństwie do swoich europejskich odpowiedników, praktycznie odporni na radykalizację”³⁴. Na polecenie prezydenta Baracka H. Obamy w 2011 r. wydano pierwszą strategię odnoszącą się do „ideologicznie inspirowanego brutalnego ekstremizmu” – *Empowering local partners to prevent violent extremism in the United States*³⁵. Zawierała ona elementy planu przeciwdziałania radykalizacji. Podobnie jak w modelu brytyjskim (na którym się częściowo wzorowano) strategia skupiała się na podejściu zorientowanym na społeczności (ang. *community based-approach*), zgodnie z nim rola organów ścigania jako gwaranta bezpieczeństwa jest równoważna z rolą, jaką odgrywają zaangażowanie społeczności lokalnych i partnerstwo z nimi. Koncepcja strategii opierała się zatem na dwóch założeniach: 1) społeczność jest kluczem do rozwiązania problemu radykalizacji, 2) wszelkie działania w ramach przeciwdziałania radykalizacji powinny mieć charakter lokalny (oddolny). Mimo niedofinansowania działań i chaotyczności założeń dokumentu udało się przeprowadzić trzy pilotażowe wdrożenia: w Los Angeles, Bostonie i Minneapolis-Saint Paul

³⁴ L. Vidino, *Countering Radicalization in America. Lessons from Europe*, 2010, https://www.usip.org/sites/default/files/resources/SR262%20-%20Countering_Radicalization_in_America.pdf (dostęp: 12.03.2021), s. 2.

³⁵ U.S. Department of Homeland Security, *Empowering local partners to prevent violent extremism in the United States*, 2011, s. 1.

(*Twin Cities*). Dzięki tym działaniom miały zostać wyłonione najlepsze praktyki prewencji radykalizacji, które mogłyby następnie stać się inspiracją dla reszty kraju³⁶. W międzyczasie swoje własne programy realizowały niezależnie inne agencje i departamenty federalne (np. Departament Sprawiedliwości, Federalne Biuro Śledcze).

W związku z rosnącym zagrożeniem ze strony tak zwanego Państwa Islamskiego Departament Bezpieczeństwa Krajowego Stanów Zjednoczonych (ang. Department of Homeland Security) w 2016 r. opublikował dwa uzupełniające się dokumenty: *Security Strategy for Countering Violent Extremism* oraz *Strategic Implementation Plan for Empowering Local Partners to Prevent Violent Extremism in the United States* (SIP-PVE). Oparte są one na następujących założeniach:

- 1) brutalny ekstremizm motywowany jest różnymi czynnikami i nie jest ograniczony do jednej populacji, jednego regionu czy jednej ideologii;
- 2) zaangażowanie lokalnych partnerów społecznych jest najskuteczniejszym narzędziem ochrony jednostek przed radykalizacją do brutalnego ekstremizmu;
- 3) działalność wywiadowcza i dochodzeniowa nie jest elementem działań w ramach zwalczania brutalnego ekstremizmu;
- 4) ochrona wolności osobistej, sprawiedliwość i równość wobec prawa, poszanowanie praw i swobód obywatelskich oraz prawa do prywatności mają fundamentalne znaczenie dla zwalczania brutalnego ekstremizmu³⁷.

Amerykańskie strategie spotkały się z podobną reakcją jak brytyjska Prevent. Wśród głosów krytyki dominowało oskarżenie, że wprowadzona w 2011 i 2016 r. polityka przeciwdziałania radykalizacji wpłynęła negatywnie na stosunki ze społecznością muzułmańską. Ponadto za wysoce niesprawiedliwe uznano artykułowanie celów rządu w sposób kreujący spojrzenie na amerykańskich wyznawców islamu przez pryzmat zagrożenia

³⁶ U.S. Department of Justice, *Pilot programs are key to our countering violent extremism efforts*, 18.02.2015, <https://www.justice.gov/archives/opa/blog/pilot-programs-are-key-our-countering-violent-extremism-efforts> (dostęp: 11.03.2021).

³⁷ U.S. Department of Homeland Security, *Security Strategy for Countering Violent Extremism*, 2016, s. 2.

dla bezpieczeństwa (sekurytyzacja muzułmanów)³⁸. Uznanie za priorytet „zapobiegania brutalnemu ekstremizmowi i terroryzmowi inspirowanemu przez al-Kaidę oraz jej podmioty stowarzyszone i zwolenników³⁹” jest najlepszym odzwierciedleniem tej niesprawiedliwości, biorąc pod uwagę porównywalne zagrożenie ze strony jednostek i grup odwołujących się do ideologii skrajnie prawicowych. Efekt strategii był raczej odwrotny, niż zakładano – programy pilotażowe zamiast wzmocnienia współpracy w przeciwdziałaniu radykalizacji spowodowały narastanie podejrzeń co do intencji rządu⁴⁰.

6.2. Wyzwania na kolejne lata

Pomimo różnorodności zagrożeń wynikających z radykalizacji do brutalnego ekstremizmu w USA nie ma nadrzędnej strategii prewencyjnej, która uzupełniałaby działania antyterrorystyczne. Zostało to wyraźnie potwierdzone w obowiązującej strategii zwalczania terroryzmu (*National Strategy for Counterterrorism of the United States of America*) z 2018 r. Stwierdzono w niej, że po 11 września 2001 r. w USA stworzono solidną architekturę antyterrorystyczną powstrzymującą ataki i eliminującą terrorystów, niemniej nie udało się rozwinąć architektury prewencyjnej, mającej na celu przeciwdziałanie radykalizacji i werbunkom⁴¹. Mimo swojej fragmentaryczności i chaotyczności strategia zwalczania brutalnego ekstremizmu – jak zauważono wyżej – spotkała się z zasadniczo podobnym odzewem co brytyjska Prevent. Zwolennicy wolności obywatelskich i niektórzy członkowie społeczności muzułmańskich zarzucali jej nieproporcjonalność, brak oparcia dla jej założeń w badaniach, zagrożenie

³⁸ Zob. m.in.: R. L. McKenzie, *Countering violent extremism in America: Policy recommendations for the next president*, 18.10.2016, <https://www.brookings.edu/research/countering-violent-extremism-in-america-policy-recommendations-for-the-next-president/> (dostęp: 11.03.2021).

³⁹ Executive Office of the President of the United States, *Strategic Implementation Plan for Empowering Local Partners to Prevent Violent Extremism in the United States*, 2011, s. 2.

⁴⁰ R. L. McKenzie, *Countering violent extremism in America...*

⁴¹ *National Strategy for Counterterrorism of the United States of America*, October 2018, <https://www.dni.gov/index.php/features/national-strategy-for-counterterrorism> (dostęp: 15.06.2023), s. 21.

dla konstytucyjnych praw, a także negatywne następstwa, takie jak marginalizacja społeczności muzułmańskich⁴². W ostatnich latach niewiele się zmieniło w tej materii, a wręcz ocenia się, że działania amerykańskiego rządu w prewencji radykalizacji uległy pogorszeniu⁴³. Wyzwaniem dla nowego prezydenta USA Joe Bidena (zwłaszcza po brutalnych atakach, jakie miały miejsce na Kapitolu 6 stycznia 2021 r.) było zatem stworzenie kompleksowego programu przeciwdziałania radykalizacji wraz z wybraniem wiodącej agencji, która byłaby odpowiedzialna za realizowanie założeń. Konieczność ta jest coraz częściej artykułowana przez ekspertów i opinię publiczną⁴⁴.

7. Podsumowanie

Przeciwdziałanie radykalizacji nie jest wyłącznie „miękką” alternatywą „twardych” działań w ramach walki z terroryzmem, ale niezbędnym zestawem narzędzi uzupełniających wysiłki organów ścigania na rzecz zapobiegania przemocy. Aby przeciwdziałać radykalizacji postaw i zachowań Wielka Brytania i Stany Zjednoczone uciekają się do wielu mechanizmów, koncentrują się przy tym przede wszystkim na rozwiązywaniu społeczno-kulturowych, religijnych i politycznych problemów społeczności muzułmańskich. Jak przedstawiono powyżej, prewencja radykalizacji zajmuje jednak odmienne miejsce w politykach antyterrorystycznych obu państw. Pomimo wielu różnic w architekturze tych systemów widoczny jest niepokojący wzorzec łączący oba państwa (jak i wiele innych państw zachodnich

⁴² Zob. m.in.: F. Patel, M. Koushik, *Countering Violent Extremism*, New York 2017, https://www.brennancenter.org/sites/default/files/publications/Brennan%20Center%20CVE%20Report_0.pdf (dostęp: 29.05.2021).

⁴³ H. J. Ingram, *Terrorism Prevention in the United States. A Policy Framework for Filling the CVE Void*, November 2018, <https://extremism.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2191/f/Terrorism%20Prevention%20Policy%20Paper.pdf> (dostęp: 8.03.2021).

⁴⁴ Zob. m.in.: F. Pandith, *Countering Violent Extremism: Three Moves Biden Should Make Now*, 28.01.2021, <https://www.cfr.org/in-brief/countering-violent-extremism-three-moves-biden-should-make-now> (dostęp: 11.03.2021); M. Igoe, *Experts hope Biden will adopt new US approach to countering violent extremism*, 25.02.2021, <https://www.devex.com/news/experts-hope-biden-will-adopt-new-us-approach-to-countering-violent-extremism-99154> (dostęp: 11.03.2021).

wdrażających programy PVE/CVE) – strategie te spotykają się z miazdzącą krytyką i zarzutami. Podkreśla się, że są one nieskuteczne, dyskryminujące, stygmatyzujące i dzielące. Co więcej, przytłaczające skupianie uwagi na terroryzmie motywowanym radykalnym islamem wzmocnia islamofobiczne przekonania, że muzułmanie stanowią zagrożenie dla społeczeństwa Zachodu (a przecież w ostatnich latach coraz częściej zaznacza się problem nasilania radykalizacji w kierunku skrajnie prawicowym). Wydaje się, że oba państwa łączy jedno istotne wyzwanie na kolejne lata – odbudowa zaufania społeczności muzułmańskich względem wysiłków podejmowanych na rzecz prewencji radykalizacji przy jednoczesnym sekularyzowaniu tych społeczności w oczach pozostałych obywateli.

Czy cel uświęca środki? Działania państwa w ramach walki z terroryzmem a prawo do prywatności – wybrane przykłady

1. Rozważania wstępne

Geneza terroryzmu sięga starożytności i okresu początków formowania państwowości. Warto jednak podkreślić, że jest to zjawisko zmienne w czasie i występujące pod wieloma postaciami. Nowoczesny terroryzm można za Jerzym J. Wiatrem podzielić na trzy etapy: terroryzm od lat 70. XIX wieku do II wojny światowej, terroryzm od II wojny światowej do końca XX wieku oraz terroryzm od 11 września 2001 r. do czasów obecnych¹.

Pierwszy z wymienionych okresów rozwoju współczesnego terroryzmu charakteryzował się terrorem indywidualnym – celem zamachów padały określone jednostki, które piastowały funkcje publiczne. Osoby te były silnie utożsamiane z aparatem władzy i nawet jeśli bezpośrednio nie odpowiadały za sferę działań państwa wywołującą niezadowolenie, to w przekonaniu ówczesnych terrorystów stanowiły symbol tego, z czym należało walczyć. Za zamachami stały albo zorganizowane grupy – co jest charakterystyczne dla Europy Środkowej i Wschodniej – albo pojedyncze

¹ J. J. Wiatr, *Demokracja w obliczu terroryzmu*, [w:] *O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, red. G. Baranowska i in., Warszawa 2017, s. 157–160.

jednostki niebędące częścią żadnej organizacji, co z kolei było cechą ówczesnych ataków terrorystycznych na Zachodzie².

Kolejna faza przypadała na lata od zakończenia II wojny światowej do 11 września 2001 r. Ten etap w historii terroryzmu naznaczony był postępującą brutalizacją. Jako główną przyczynę takiej zmiany należy wskazać wpływ II wojny światowej i jej okrucieństw wymierzonych w ludność cywilną. Akty terroru indywidualnego zostały w tym okresie zastąpione przez ataki na duże skupiska ludzi. Tym samym ofiarami zamachu coraz częściej stawały się przypadkowe osoby, w żaden sposób niepowiązane z aparatem władzy i niemające wpływu na okoliczności będące źródłem buntu napastników³. Powojenny terroryzm odznaczał się także wielością ideologicznych motywów, które popychały terrorystów do działania. W tym czasie w Europie występowały dwie odmiany terroryzmu: o podłożu narodowym i ideologicznym. Pierwszą ze wskazanych odmian w swoich działaniach reprezentowała m.in. Irlandzka Armia Republikańska. Ideologiczną odmianę terroryzmu powojennego w Europie stanowiły działania ugrupowań skrajnej lewicy. Poza granicami Europy siłą napędową bojowników terrorystycznych były liczne konflikty narodowościowe powstające w tle dekolonizacji⁴.

Od 1979 r. ataki zaczęły przybierać silnie religijny wymiar, co miało związek ze zwycięstwem rewolucji islamskiej w Iranie. Manifestowanie religii muzułmańskiej i wizja stworzenia globalnego kalifatu były odpowiedzią na próby narzucania przez kraje zachodnie, głównie USA, swojego porządku ustrojowego, prawnego, społecznego i kulturowego. Wraz z zakończeniem zimnej wojny amerykańskie mocarstwo coraz bardziej rosło w siłę, będąc pełnym przeciwieństwem islamskiej wizji świata⁵, toteż przeciwko niemu skierowano działania terrorystyczne, których bolesnym

² T. Walek, *Pojęcie, geneza i klasyfikacja zjawisk terrorystycznych*, „Securitologia” 2018, nr 2, s. 117–118.

³ *Ibidem*, s. 118–119.

⁴ P. Swoboda, *Dokąd zmierza współczesny terroryzm? Możliwe kierunki rozwoju zjawiska w drugiej dekadzie XXI wieku*, [w:] *Państwo, prawo, bezpieczeństwo, ekonomia i edukacja w obliczu zagrożeń XXI wieku*, t. 1, red. A. Piędel, J. Pomiankiewicz, A. Żebrowski, Nisko 2014, s. 231–238.

⁵ Szerzej zob. D. C. Rapoport, *The Four Waves of Modern Terrorism*, [w:] *Attacking Terrorism. Elements of a Grand Strategy*, eds. A. K. Cronin, J. M. Ludes, Washington D.C. 2004, s. 46–73.

symbolem stały się osnute dymem, upadające wieże World Trade Center. Te dramatyczne wydarzenia to również symbol nowego rozdziału w dziejach terroryzmu. Stał się on globalnym zagrożeniem wymierzonym nie tylko w reprezentantów czy poszczególne struktury aparatu władzy danego państwa, ale w całą ludzkość. Brutalność, bezwzględność, skłonność do poświęcenia setek, a nawet tysięcy niewinnych istnień, maksymalizacja strat przeciwnika, wykorzystywanie cech atakowanych społeczeństw, duża determinacja terrorystów to określenia, które najpełniej oddają istotę terroryzmu naszych czasów⁶.

2. Cyberterroryzm

Jak już wskazano na wstępie, terroryzm to zjawisko bardzo dynamiczne, podlegające stałej ewolucji i przybierające coraz to nowe formy ataku. Postępująca technologizacja życia współczesnego człowieka – zwłaszcza w obszarze komunikacji i łączności – często staje się narzędziem w rękach terrorystów, co ułatwia im pozyskiwanie informacji, prowadzenie działań propagandowych, a nawet samo przeprowadzanie ataków⁷. Sieć internetowa to swoiste medium, które umożliwia przepływ wszelakich informacji niosących niekiedy niezwykle cenną wartość. Ich niepożądane przetwarzanie, modyfikacja i kradzież stwarzają poważne zagrożenie dla bytu państwa i jego obywateli⁸. Przeniesienie działalności terrorystycznej do cyberprzestrzeni i prowadzenie wojny informacyjnej jest równie niebezpieczne jak tradycyjne formy aktywności terrorystycznej. Celem ataków bardzo często padają bowiem elementy infrastruktury krytycznej. Zaledwie częściowa utrata kontroli nad nimi może spowodować prawdziwy paraliż państwa i jego organów.

Dużym problemem jest często sama identyfikacja ataku terrorystycznego w cyberprzestrzeni. Pewne niewielkie ruchy w postaci działania hakerów amatorów mogą urosnąć do rangi terroryzmu, w istocie nim

6 R. Antonów, *Charakterystyka współczesnego terroryzmu*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2015, t. 37, nr 4, s. 76–77.

7 T. Szubrycht, *Cyberterroryzm jako nowa forma zagrożenia terrorystycznego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2005, R. XLVI, nr 1, s. 176 *et seq.*

8 *Ibidem.*

nie będąc. Co więcej, sztuczne napędzanie sensacji i nagłaśnianie rzekomych ataków przez media często odwraca uwagę od rzeczywistych problemów i może stanowić zasłonę dymną dla realnych zamiarów terrorystów. Mając coraz większą świadomość możliwych zagrożeń, wiele ustawodawstw wyposaża służby bezpieczeństwa, szeroko pojęte organy egzekwujące prawo i stojące na straży porządku publicznego, w coraz to większe możliwości niejawnego nadzorowania obywateli i wkraczania w sferę życia prywatnego jednostek poprzez niemal nieograniczony dostęp do zapisów z rozmów, korespondencji i środków komunikacji masowej⁹.

3. Inwigilacja obywateli jako narzędzie prewencji terrorystycznej

3.1. Ingerencja w sferę prywatną obywateli – przykład Stanów Zjednoczonych

Przykładem opisywanej ingerencji, motywowanej koniecznością zapobiegania terroryzmowi, zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i tym samym uspokojenia niepokojów społecznych, była sprawa monitorowania przez Krajową Agencję Bezpieczeństwa USA (NSA) rozmów telefonicznych obywateli z podmiotami zagranicznymi, ujawniona pod koniec 2005 r. przez amerykańskie media¹⁰. Głównym celem działań NSA była chęć dokonywania przez egzekutywę kontroli ewentualnego pozyskiwania informacji przez agentów obcych służb wywiadowczych. Największe kontrowersje wzbudził fakt, iż kontrola ta odbywała się bez uzyskania upoważnienia wymaganego ówczesnie obowiązującymi

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ J. Risen, E. Lichtblau, *Bush Lets U.S. Spy on Callers Without Courts*, „New York Times”, 16.12.2005, <https://www.nytimes.com/2005/12/16/politics/bush-lets-us-spy-on-callers-without-courts.html> (dostęp: 19.12.2021); S. Shane, *Behind power, one principle as Bush pushes prerogatives*, „New York Times”, 17.12.2005, <https://www.nytimes.com/2005/12/17/politics/behind-power-one-principle-as-bush-pushes-prerogatives.html> (dostęp: 19.12.2021); E. Lichtblau, S. Shane, *Files Say Agency Initiated Growth of Spying Effort*, „New York Times”, 4.01.2006, <https://www.nytimes.com/2006/01/04/politics/files-say-agency-initiated-growth-of-spying-effort.html> (dostęp: 16.12.2021).

przepisami prawa amerykańskiego. W istocie odbywała się ona na zarządzenie prezydenta George'a W. Busha, co więcej, pozbawiona była nadzoru sądowego. Służby specjalne inwigilowały rozmowy osób podejrzanych o związki z globalnymi organizacjami terrorystycznymi. Działania te kilkakrotnie przedłużano na zlecenie prezydenta G. W. Busha. Swoje decyzje argumentował on koniecznością wypełniania spoczywającego na nim konstytucyjnego obowiązku obrony Stanów Zjednoczonych¹¹. Prezydent, uzasadniając podejmowane działania, powoływał się również na korzystanie z prerogatyw naczelnego dowódcy sił zbrojnych w czasie wojny. Przypieczętowaniem jego legitymacji było nadane mu przez Kongres na mocy ustawy upoważnienie do użycia wszelkich dostępnych sposobów w wojnie z terroryzmem¹². Chociaż legalność dyspozycji prezydenta była wątpliwa i podważana wielokrotnie przez władze federalne¹³, to jednak mimo wszystko większość kontrowersyjnych operacji rozgrywanych przez administrację G. W. Busha ostatecznie uzyskiwała aprobatę. Natomiast wyrastające na tym tle sprawy sądowe tłumiono w zarodku, powołując się na tajemnicę państwową i rzekome ogromne niebezpieczeństwo dla dobrostanu państwa, mające wybuchnąć przez jej ujawnienie¹⁴. W rezultacie zamykano w ten sposób możliwość dochodzenia swoich praw obywatelom pokrzywdzonym przez, bądź co bądź, nielegalne praktyki państwa.

Sprawa masowej inwigilacji obywateli przez służby wywiadowcze powracała wielokrotnie. Prawdziwy asumpt do burzliwej debaty na temat zakresu inwigilacji obywateli w ramach wojny z terroryzmem dało jednak ujawnienie na łamach „The Guardian” przez byłego analityka NSA Edwarda Snowdena zasad działania tajnego, rządowego programu inwigilacji amerykańskiego społeczeństwa. Praktyki służb obejmowały m.in.: podsłuchiwanie rozmów, lustrowanie poczty elektronicznej,

¹¹ Art. 2 par. 2 Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki, tłum. A. Pułło, Warszawa 2002.

¹² 115 STAT. 224 – *Joint Resolution to authorize the use of United States Armed Forces against those responsible for the recent attacks launched against the United States*, 18.09.2001, Public Law No: 107–40.

¹³ Zob. M. Rosenberg, *Presidential Claims of Executive Privilege: History, Law, Practice and Recent Developments*, CRS Report for Congress, Order Code RL30319, Washington 2008.

¹⁴ B. Mucha, *Zakres ingerencji egzekutywy w prawa i wolności obywateli USA w dobie walki z terroryzmem*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2010, nr 1–2, s. 61–64.

monitorowanie kont na portalach społecznościowych, a także tworzenie rozbudowanych teczek dokumentujących aktywność internetową obywateli. Argumentami dla tego typu działań były walka z ekstremizmem oraz chęć ochrony bezpieczeństwa państwa i obywateli. NSA wskazywała, że dzięki jej działaniom udało się zapobiec wielu atakom terrorystycznym. Siedem lat po ujawnieniu sprawy przez E. Snowdena amerykański sąd apelacyjny dla dziewiątego okręgu stwierdził, że potajemne zbieranie zapisów telefonicznych i monitorowanie działalności internetowej Amerykanów naruszało ustawę o nadzorze wywiadu zagranicznego i było beзуżyteczne z punktu widzenia ochrony bezpieczeństwa państwa (nie udowodniono, jakoby informacje uzyskane w wyniku inwigilacji obywateli w ramach niniejszego programu pomogły udaremnić jakikolwiek zamach terrorystyczny). Wątpliwości budzi także zgodność tego typu praktyki z amerykańską konstytucją¹⁵.

3.2. Rozwiązania europejskie w zakresie inwigilacji obywateli – dylematy wokół zagadnienia retencji danych

Na gruncie prawa europejskiego funkcjonowała Dyrektywa 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniająca dyrektywę 2002/58/WE (dalej: dyrektywa retencyjna), jej przyjęcie było efektem społecznych niepokojów narastających po serii zamachów w europejskich stolicach¹⁶. Pokazały one, że zagrożenie atakami terrorystycznymi jest bliższe i bardziej prawdopodobne, niż mogło się Europejczykom wydawać. Z tego względu podjęto natychmiastowe działania nakierowane na stworzenie instrumentów ułatwiających jego zwalczanie. Dokument ten zobowiązywał państwa członkowskie Unii Europejskiej do nałożenia na operatorów sieci telekomunikacyjnych obowiązku przechowywania danych, takich jak bilingi i dane lokalizacyjne, przez prawem

¹⁵ R. Satter, *US Court Says Mass Surveillance Programme Exposed by Edward Snowden Illegal*, „The Wire”, 4.09.2020, <https://thewire.in/world/us-court-says-mass-surveillance-programme-exposed-by-edward-snowden-illegal> (dostęp: 15.12.2021).

¹⁶ Dz.U. L 105 z 13.04.2006, s. 54–63.

określony czas. Argumentem zwolenników tego typu regulacji była potrzeba walki z przestępczością, w tym z terroryzmem. W rzeczywistości wykreowano w ten sposób mechanizm, który od samego początku wzbudzał wiele zastrzeżeń z punktu widzenia poszanowania podstawowych praw i wolności obywateli. Wątpliwości co do kształtu dyrektywy nie gasły. W 2014 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) dokonał kontroli zgodności dyrektywy retencyjnej z Kartą praw podstawowych UE¹⁷. TSUE podczas wydania wyroku w sprawie *Digital Rights Ireland (DRI)*¹⁸ stwierdził nieważność dyrektywy ze względu na zbyt daleko idącą ingerencję w prawo do poszanowania życia prywatnego oraz w prawo do ochrony danych osobowych. Mimo iż takie działania znajdują uzasadnienie w interesie publicznym, to w ocenie Trybunału godzą w prawa podstawowe bardziej, niż jest to konieczne. Trybunał podkreślił również, iż dyrektywa nie przewidywała choćby szczątkowych mechanizmów ochronnych, zawężających możliwość pozyskiwania i przetwarzania danych tylko dla celów związanych ze ściganiem najpoważniejszych przestępstw. Innym istotnym zarzutem wysuniętym przez TSUE był brak wymogu uprzedniej zgody odpowiedniego, niezależnego organu (np. sądu) na dostęp do wyżej wymienionych danych. Brak doprecyzowania warunków przechowywania i przetwarzania danych stanowił – zdaniem Trybunału – ogromne pole do nadużyć¹⁹.

Pokłosiem niniejszego wyroku TSUE była dyskusja na temat tego, jakie konsekwencje rodzi on dla obowiązywania regulacji krajowych wprowadzonych w wyniku implementacji tejże dyrektywy. Do Trybunału wpłynęły pytania prejudycjalne od sądów krajowych dwóch państw. Pierwsza sprawa dotyczyła Szwecji. W tamtym czasie szwedzki porządek prawny przewidywał, iż wszelkie podmioty świadczące usługi z zakresu łączności elektronicznej mają obowiązek zatrzymywania w sposób ciągły,

¹⁷ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. C 202/2016 z 7.06.2016).

¹⁸ *Digital Rights Ireland v. The Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others*, Judgment of the CJEU of 8 April 2014, Joined Cases C293/12 and C594/12, EU:C:2014:238.

¹⁹ A. Grzelak, *Granica między skuteczną walką z przestępczością a prawem do prywatności i do ochrony danych osobowych – glosa do wyroku TS z 8.04.2014 r. w sprawach połączonych: C-293/12 i C-594/12 Digital Rights Ireland*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 7, s. 45.

bezw warunkowo i systematycznie, całokształtu danych o lokalizacji i ruchu wszystkich abonentów i zarejestrowanych użytkowników. Tele2 Sverige – szwedzkie przedsiębiorstwo telekomunikacyjne – po ogłoszeniu wyroku w sprawie DRI powiadomiło krajowy organ odpowiedzialny za nadzór rynku pocztowego i telekomunikacyjnego The Swedish Post and Telecom Authority (PTS), że zaprzestaje dalszego gromadzenia danych, a informacje już zebrane usuwa. Na decyzję Tele2 Sverige skargę do PTS wniosła policja. Organ wydał decyzję nakazującą wznowienie zatrzymywania danych, która następnie została zaskarżona do sądu. Rozpatrując sprawę, sąd powziął wątpliwości w przedmiocie zgodności ogólnego obowiązku zatrzymywania danych z treścią art. 15 tzw. dyrektywy o e-prywatności²⁰. Zdecydowano więc o wystąpieniu z pytaniem prejudycjalnym do TSUE.

Drugie pytanie zadał brytyjski sąd w związku z zaskarżeniem krajowych przepisów regulujących zatrzymywanie danych. Problemem okazała się interpretacja wyroku w sprawie DRI, a konkretnie, czy z tego rozstrzygnięcia wynikają wymogi względem państw członkowskich UE dotyczące regulowania retencji danych²¹. Kwestią dyskusyjną w niniejszej sprawie była zgodność z prawem Unii ustawy o zatrzymywaniu danych i uprawnieniach dochodzeniowych. Na jej mocy minister spraw wewnętrznych miał w zasadzie nieskrępowaną możliwość nałożenia obowiązku zatrzymywania wszelkich danych dotyczących usług pocztowych lub telekomunikacyjnych przez publicznych operatorów telekomunikacyjnych. Przepisy nie nakładały wymogu uzyskania uprzedniej zgody sądu czy niezależnego organu administracyjnego. Sprawiało to, że minister korzystał w tym zakresie z szerokiej autonomii.

Trybunał wskazał na uregulowania dyrektywy o e-prywatności. Pozostawia ona państwu możliwość wprowadzania odstępstw od zakazu przechowywania danych, które jednak powinny być wykorzystywane jedynie wyjątkowo, jako środek *ultima ratio*. Podsumowując, regułą jest wyrażona

²⁰ Dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz.U. L 201 z 31.07.2002), s. 37–47.

²¹ *Tele2 Sverige AB v Post- och telestyrelsen and Secretary of State for the Home Department v Tom Watson, Peter Brice, Geoffrey Lewis*, Judgment of the CJEU of 21 December 2016, Joined Cases C-203/15 and C-698/15, EU:C:2016:970.

w art. 5 ust. 1 dyrektywy poufność komunikacji względem wszystkich użytkowników²² niezależnie od tego, czy są to podmioty prywatne, czy państwowe. Krajowy ustawodawca może jednak nałożyć na operatorów obowiązek umożliwienia organom ścigania dostępu do danych w ściśle określonych przypadkach walki z poważną przestępczością, spełniających jednocześnie wymóg niezbędności i proporcjonalności. Innymi słowy, użycie danych musi być absolutnie konieczne, gdy żadne inne dostępne środki nie są w stanie dać oczekiwanego rezultatu²³.

3.3. Inwigilacja obywateli kontra prawo do poszanowania życia prywatnego, mieszkania i korespondencji – stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC)

Swoje stanowisko w przedmiocie retencji danych i monitorowania prywatnej sfery życia obywateli niejednokrotnie wyrażał Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC), którego działanie wywiera niebagatelny wpływ nie tylko na sytuację prawną jednostek, ale również całokształt wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych państwach członkowskich Rady Europy. Pierwszym analizowanym wyrokiem, niezwykle istotnym z punktu widzenia omawianej problematyki, jest rozstrzygnięcie zapadłe w sprawie *Shabó i Vissy* przeciwko Węgrom²⁴. Skarżący – pracownicy organizacji pozarządowej – zarzucali naruszenie m.in. art. 8 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (EKPC), tj. prawa do poszanowania życia

²² Art. 5 ust. 1 Dyrektywy 2002/58/WE: „Państwa Członkowskie zapewniają, poprzez ustawodawstwo krajowe, poufność komunikacji i związanych z nią danych o ruchu za pośrednictwem publicznie dostępnej sieci łączności i publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej. W szczególności zakazują słuchania, nagrywania, przechowywania lub innych rodzajów przejścia lub nadzoru komunikatu i związanych z nim danych o ruchu przez osoby inne niż użytkownicy, bez zgody zainteresowanych użytkowników, z wyjątkiem upoważnienia zgodnego z art. 15 ust. 1. Niniejszy ustęp nie zabrania technicznego przechowywania, które jest niezbędne do przekazania komunikatu bez uszczerbku dla zasady poufności”.

²³ *Telez Sverige AB v Post- och telestyrelsen...*, EU:C:2016:970.

²⁴ *Case of Szabó and Vissy v. Hungary*, ECtHR, Judgment of 12 January 2016, Application no. 37138/14.

prywatnego, mieszkania i korespondencji²⁵. Miało do niego dojść przez sam fakt istnienia ustawodawstwa umożliwiającego stosowanie środków niejawnego nadzoru i ryzyko ich wykorzystania względem obywateli. Nie chodziło więc o zastosowanie konkretnego środka, a o możliwość jego zastosowania w stosunku do skarżących w przyszłości ze względu na pełnione przez nich funkcje. Obaj skarżący byli członkami organizacji pozarządowej identyfikującej się jako „obserwator krytykujący rząd”. Mimo iż nie byli oni w stanie uprawdopodobnić, że byli przedmiotem inwigilacji, Trybunał uznał skargę za zasadną i stwierdził naruszenie art. 8 EKPC.

Przepisy prawne, które kwestionowali skarżący, stały się częścią węgierskiego systemu prawnego w 2010 r. Na ich podstawie powołano do życia specjalną jednostkę w strukturze policji, która była wyspecjalizowana w sprawach zwalczania terroryzmu. Oddział ten został wyposażony m.in. w prawo do niejawnego przeszukania mieszkania, otwierania wszelkiej korespondencji czy nagrywania treści komunikacji elektronicznej – wszystko to bez wiedzy i zgody osoby, której działania miały dotyczyć. Legitymacją do operacji tego typu w zależności od okoliczności była albo zgoda sądu, albo ministra sprawiedliwości. Drugi z wymienionych podmiotów wydawał zgodę na niejawną inwigilację w celu zapobieżenia działaniom terrorystycznym, ochrony bezpieczeństwa narodowego lub ratowania węgierskich obywateli w wypadku działań wojennych lub ataków terrorystycznych za granicą. Natomiast działania na podstawie zgody sądu odbywały się w ramach postępowania w konkretnej sprawie.

Trybunał podniósł, że bez wątpienia nie można kwestionować celu, dla którego węgierski ustawodawca wyposażył organy ścigania w wyżej wymienione uprawnienia. Oczywiście jest bowiem, że w obliczu walki z terroryzmem, będącym zjawiskiem bardzo dynamicznym i wieloaspektowym, konieczne są działania prewencyjne – w tym również masowy nadzór środków komunikacji. Trybunał podkreślił jednak brak w przepisach węgierskich precyzyjnego i jednoznacznego określenia kwestii kluczowych, niezbędnego z punktu widzenia realizacji nadanych służbom uprawnień. W szczególności regulacja krajowa nie wskazuje kręgu podmiotów, względem których można prowadzić operacje niejawnego nadzoru.

²⁵ Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284).

W przepisach nie przewidziano nawet konieczności wykazania ewentualnego związku osób poddawanych nadzorowi z zagrożeniem terrorystycznym. Nie wskazano także maksymalnego czasu trwania nadzoru, co mogłoby prowadzić do tego, że będzie on prowadzony bezterminowo. Nie ustanowiono również obowiązku uzasadniania ministrowi sprawiedliwości konieczności stosowania podsłuchu, o którego użycie służby wnioskują²⁶. Te i inne luki w węgierskim systemie legislacyjnym sprawiały, iż policja i inne organy egzekwujące nakazane prawem zachowanie działały w stanie swoistej próżni prawnej, która jest podatnym gruntem do nadużyć.

Wyrok ten podtrzymuje linię orzecniczą prezentowaną przez ETPC we wcześniejszych sprawach, np. *Sacharow przeciwko Rosji*²⁷. Skarżący był dziennikarzem i zarazem pracownikiem fundacji zajmującej się problematyką wolności słowa. Podczas wykonywania pracy Roman Sacharow często kontaktował się z osobami, które prosiły o anonimowość i zachowanie treści rozmowy w tajemnicy. Nieoczekiwanie w późniejszym czasie okazało się, że fakt utrzymywania przez niego tych kontaktów był doskonale znany rosyjskim politykom. Skarżący wniósł sprawę do sądu przeciwko trzem operatorom telefonii komórkowej, Ministerstwu Komunikacji oraz Departamentowi Federalnej Służby Bezpieczeństwa dla regionu Sankt Petersburga i Leningradu. R. Sacharow zarzucił naruszenie jego prawa do prywatności poprzez ingerencje w połączenia telefoniczne. Gdy krajowe sądy nie przychyliły się do jego stanowiska, wniósł skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zarzucając w niej naruszenie art. 8 EKPC. Skarga dotyczyła wyrażenia zgody przez operatorów telefonii komórkowych na zainstalowanie przez Federalną Służbę Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej systemu informatycznego służącego do podsłuchiwania rozmów i przechwytywania korespondencji e-mailowej. Wszystko to odbyło się bez zgody sądu i na mocy wątpliwej podstawy prawnej, którą stanowił niepromulgowany i nieoficjalny załącznik do rozporządzenia ministra komunikacji. Trybunał stwierdził naruszenie art. 8 Konwencji – swoją decyzję motywował brakiem precyzyjnych przepisów regulujących kwestie monitorowania połączeń komunikacyjnych oraz brakiem środków

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Case of Roman Zakharov v. Russia*, ECtHR, Grand Chamber Judgment of 4 December 2015, Application no. 41743/06.

odwoławczych przysługujących obywatelowi mającemu podejrzenie, że może być inwigilowany²⁸.

Ukoronowaniem tego kierunku linii orzeczniczej Trybunału jest orzeczenie w połączonych sprawach *Big Brother Watch i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*²⁹. Skargi były wynikiem ujawnienia przez byłego współpracownika amerykańskiej agencji bezpieczeństwa E. Snowdena informacji na temat wykorzystywania przez amerykańskie i brytyjskie służby wywiadowcze oprogramowania i narzędzi umożliwiających inwigilację na ogromną skalę. Skarżący, z których część należała do organizacji pozarządowej zajmującej się dziennikarstwem śledczym, doszli do wniosku, że z racji ich działalności najprawdopodobniej stali się ofiarami niejawnej kontroli korespondencji. Podnieśli przed Trybunałem zarzut, że obowiązujące w Wielkiej Brytanii rozwiązania prawne w przedmiocie operacyjnej kontroli komunikacji naruszają art. 8 oraz 10 EKPC.

Trybunał częściowo przychylił się do argumentacji skarżących i uznał zarzucane naruszenia. Dokonał też szczegółowej interpretacji kwestii zgodności z prawami konwencyjnymi systemów operacyjnych niejawnego kontrolowania przez służby państwowe komunikacji pomiędzy obywatelami. Trybunał wyodrębnił w ramach analizowanej materii trzy zagadnienia, mianowicie masowe przechwytywanie komunikacji, przekazywanie pozyskanych w ten sposób danych rządowi innych państw oraz pozyskiwanie danych od podmiotów świadczących usługi telekomunikacyjne³⁰.

Co do pierwszego z nich Trybunał doszedł do wniosku, że samo istnienie tego rodzaju rozwiązań i systemów nie godzi automatycznie w prawa gwarantowane konwencją. Podkreślił, że ustawodawcy krajowemu przysługuje szeroki margines swobody przy podejmowaniu decyzji w zakresie najlepszego dla ochrony państwowego bezpieczeństwa systemu kontroli operacyjnej. Niemniej taki system powinien spełnić szereg warunków. Kluczowe jest istnienie niezależnego i odpowiedniego nadzoru jego działania, a także konkretyzacja kryteriów dotyczących kategorii podmiotów podlegających nadzorowi – elementy, których zabrakło w przypadku omawianego ustawodawstwa brytyjskiego.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Case of Big Brother Watch and Others v. United Kingdom*, ECtHR, Judgment of 13 September 2018, Applications nos. 58170/13, 62322/14 and 24960/15.

³⁰ *Ibidem*.

Co do kwestii procedur pozyskiwania danych od podmiotów świadczących usługi telekomunikacyjne oraz co do przekazywania danych między wywiadami różnych państw ETPC zauważył, że przepisy brytyjskie określają zbyt szeroki krąg podmiotów uprawnionych do żądania udostępniania danych, czemu winne są wadliwie sprecyzowane kryteria określania tych podmiotów. Trybunał zaniepokoił również fakt, iż brytyjskie przepisy nie zapewniają odpowiedniej ochrony poufnym materiałem dziennikarskim oraz dziennikarskim źródłom informacji poprzez brak określenia kryteriów selekcji materiału do kontroli, ochrony jego poufności w przypadku wyboru do kontroli, a także brak zawężenia dostępu do tego typu źródeł tylko do przypadków najcięższych przestępstw. Taki stan rzeczy może potencjalnie wpływać na wolność prasy, co doprowadziło ETPC do wniosku, iż obowiązujący w Wielkiej Brytanii system masowej inwigilacji narusza również art. 10 EKPC³¹.

Analizowane przykłady naruszeń dotyczą praw wynikających z art. 8 oraz art. 10 konwencji praw człowieka. Należą one do kategorii praw wolnościowych, obejmujących sferę życia prywatnego, rodzinnego, mieszkanie oraz korespondencję. Nie mają one charakteru bezwzględnego, toteż w określonych okolicznościach na podstawie art. 15 EKPC władze mogą je czasowo zawiesić w nadzwyczajnej sytuacji państwowej. Nie oznacza to, że przestają one obowiązywać w ogóle, a jedynie, że państwo może uchylić się czasowo od wypełniania niektórych zobowiązań z nich wynikających. Dla czasowej derogacji zobowiązań wynikających z tej kategorii przepisów konieczne jest łączne spełnienie trzech przesłanek w następującym porządku (brak przesłanki pierwszego rzędu dyskwalifikuje resztę, niweczając w ten sposób dopuszczalność i zasadność ograniczenia tych praw)³²:

- 1) legalność formalna – każde postępowanie władzy publicznej ograniczające w jakimkolwiek zakresie określone prawa człowieka musi odbywać się na podstawie przepisów i w zgodzie z tymi przepisami;

³¹ K. Warecka, *Strasburg: Masowa inwigilacja komunikacji narusza prawo do poszanowania życia prywatnego i wolność wypowiedzi*, 15.09.2018, <https://www.prawo.pl/prawo/masowa-inwigilacja-przez-sluzby-specjalne-wyrok-etpc,298096.html> (dostęp: 15.12.2021).

³² Zob. L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010.

- 2) legalność materialna – postępowanie władzy publicznej musi służyć realizacji jej „prawowitych celów” (wymienionych w art. 15 EKPC);
- 3) niezbędność w demokratycznym społeczeństwie – innymi słowy, proporcjonalność działania władzy do faktycznych okoliczności³³.

4. Wnioski

Niezaprzeczalnym jest fakt, iż terroryzm stanowi jedno z najpoważniejszych współczesnych zagrożeń tak dla państwa i jego struktur, jak i dla praw człowieka. W obliczu globalnego charakteru terroryzmu, a także postępującej brutalizacji działań terrorystycznych, nie jest zaskoczeniem radykalizacja sposobów walki z tym zjawiskiem. Jednak granica między działaniami na rzecz walki z terroryzmem a nadmierną ingerencją w prawa i wolności jednostki jest cienka i często bardzo łatwo ją przekroczyć. Udzielając odpowiedzi na pytanie postawione w tytule niniejszego rozdziału, należy z całą stanowczością wskazać, iż względy bezpieczeństwa nie mogą stanowić usprawiedliwiania dla łamania czy ograniczania praw człowieka.

Ochrona przed terroryzmem za pomocą rozwiązań dyskusyjnych z punktu widzenia praw człowieka stanowi podważenie ich fundamentu i jest prostą drogą do regresu całego dotychczasowego dorobku praw człowieka. Argumentacja uzasadniająca nielegalne praktyki udaremnieniem potencjalnych zagrożeń nie ma jednak przełożenia na praktykę. Nie istnieje żadna gwarancja, że dane rozwiązania rzeczywiście wpłyną na zwiększenie bezpieczeństwa i pozwolą uniknąć zagrożeń terrorystycznych, co wybrzmiało przy okazji orzeczeń amerykańskich sądów wydawanych na kanwie afery E. Snowdena.

Elementem powtarzającym się w każdej z przytoczonych powyżej spraw był warunek konieczności i proporcjonalności zastosowania mechanizmów kontroli i masowej inwigilacji obywateli. Regulacje prawne obowiązujące w państwach członkowskich, zarówno Rady Europy, jak i Unii Europejskiej oraz w Stanach Zjednoczonych, często charakteryzuje duża pobieżność. Nagminnie powtarzającą się ułomnością aktów

³³ Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności... (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284).

normatywnych jest brak precyzyjnego określenia podmiotów mogących podlegać kontroli, brak określenia kręgu podmiotów dokonujących kontroli i czasu jej trwania, brak kontroli niezależnego organu nad procesem retencji i wykorzystywania danych telekomunikacyjnych uzyskanych w następstwie kontroli. Elementem, który również pozostaje martwym punktem tych regulacji prawnych, jest określenie kategorii przestępstw, w których przypadku dopuszczalne są działania operacyjne tak głęboko ingerujące w sferę szeroko rozumianej prywatności jednostki. Brak precyzji w tym zakresie może prowadzić do tzw. inwigilacji na zapas i – jak to określił TSUE w wyroku w sprawie DRI – może prowadzić do powstania wrażenia o podleganiu ciągłej obserwacji.

Tego typu działania stanowią poważną ingerencję w życie jednostki, toteż regulacja prawna powinna być na tyle konkretna, by nie pozostawiać furtki dla arbitralnego stosowania kontroli i inwigilacji danych. Arbitralność jest krótką i prostą drogą do nadużyć, a konsekwencją zbyt częstych nadużyć może być deprecjacja podstawowych praw i wartości będących fundamentem społeczeństw demokratycznych. Poluzowywanie standardów ochrony praw człowieka pod pozorem walki z terroryzmem może w dłuższej perspektywie czasowej stanowić poważne zagrożenie dla całego systemu ochrony praw człowieka.

An overview of the Polish Anti-Terrorism Act – exemplification of its controversy¹

1. Introduction

Nowadays, we must constantly deal with changes in the paradigm of shaping the legal response to the threat of terrorism. Unfortunately, the reaction of the legislature, whose aim is to increase security in the State, often strongly interferes with fundamental rights and freedoms.

Anti-terrorism law *in se* already has its history and the approach to shaping anti-terrorism policies has been undergoing significant changes so far. An example of imposing extraordinary laws may be France, where authorities introduced a state of emergency for a long time and then upheld a range of intrusive mechanisms². Anti-terrorism law has been actively shaped for quite some time, not only in the West. In Poland, anti-terrorism law (which raises doubts for several reasons) was quasi-codified when the Act on Anti-terrorist Activities of 10 June 2016 was passed (Polish Journal

1 The scientific work was financed from budgetary sources for science for years 2018–2022, as part of a research project under the “Diamantowy Grant” programme.

2 For interesting comments on the French model of *lutte contre le terrorisme*, see e.g. O. Cahn, *La lutte antiterroriste en France: un dispositif d'exception?*, [in:] *État de droit et dispositifs juridiques de lutte contre le terrorisme. Aspects comparés*, éd. M. Boumghar, L. Delabie, Paris 2020, pp. 23–44.

of Laws 2016, item 904)³. The threat to the system of rights and freedoms posed by this legal act was noted by a number of legal protection bodies (such as the Polish Ombudsman) and non-governmental organisations⁴. Due to this act's substantial impact on the protection of human rights, it is worth paying more attention to one of the objections against the act in question. The (un)constitutionality addressed in this paper concerns the unequal treatment of Polish and non-Polish citizens.

2. Unequal protection of rights and freedoms of foreigners – a diagnosis and causes

According to some authors, inequality in the degree of protection of rights and freedoms granted to foreigners compared to Polish citizens is justified by the Polish Constitution⁵. It was also stated by the Constitutional Tribunal in 2014 in its decision on the acquisition of information about an individual by secret services during investigative activities which violate

³ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. 2016, poz. 904), as amended, hereinafter referred to as: the Act on Anti-terrorist Activities.

⁴ See an overview of some of these opinions and doubts e.g. in: O. E. Braniewicz, J. Karakulski, *Między poszanowaniem prawa do prywatności jednostki a ingerencją w to prawo – konsekwencje tzw. ustawy inwigilacyjnej*, [in:] *Zagrożenia dla prawa do prywatności jednostki we współczesnym świecie*, red. J. Karakulski, Kraków 2019, pp. 66–68; J. Małysiak, *Postanowienia ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych ze szczególnym uwzględnieniem kwestii praw i wolności cudzoziemców*, "Poliarchia" 2017, nr 2(9), pp. 38–43.

⁵ L. Garlicki and M. Zubik reflect on this subject in the same vein and write that "perhaps (...) limitations of constitutional rights and freedoms of foreigners may go further than in the case of citizens. A limitation which should be deemed too far-reaching (which means that it does not meet the criterion of 'indispensability') with respect to citizens may be regarded as permissible with respect to foreigners, in particular when the aim is to protect values such as national security and public order. Therefore, a certain kind of duality in the status of citizens and foreigners would be permissible (even in the field of human rights) (...)" L. Garlicki, M. Zubik, *Art. 37*, [in:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2: *Art. 30–86*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, pp. 191–192 (Author's own translation).

the privacy and the information autonomy of an individual⁶. In this author's opinion, different standards of protection of a universal right are (as a rule) contrary to constitutional principles⁷, particularly while dealing with the proper review of the legality of interfering with a given right *ad casum*. The right to privacy stipulated in Article 47 of the Constitution of the Republic of Poland (but also governed in a number of its later provisions⁸) is a right granted to "every person". The subjective scope of some provisions of the Polish Constitution which specify the constitutional protection of the right to privacy does not cover all people⁹, but the primary principle of law in Article 47 of the Constitution, as well as other provisions which stipulate rights such as inviolability of the home or the privacy of communication, protect every person. Therefore, we can notice that fundamental rights discussed in this paper are universal. So, why is it possible to examine the permissibility of differences in the standards of protection of universal rights regarding foreigners? The problem stems

-
- 6 Decision of the Constitutional Tribunal of 30 July 2014, K 23/11, OTK ZU 2014, No. 7A, item 80 [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r., K 23/11, OTK ZU 80/7/A/2014].
- 7 Especially when it is so fundamental, even though I generally do not support the division into fundamental (natural) rights and rights which are not a simple emanation of the dignity of the human being in the context of Article 37(2) of the Constitution of the Republic of Poland, despite the fact that this division was made by the Constitutional Tribunal (decision of the Constitutional Tribunal of 15 November 2000, file no. P 12/99, OTK ZU no. 7/2000, item 260 [(Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 listopada 2000 r., P 12/99, OTK ZU 260/7/2000)]. Nevertheless, it seems that in the case of certain rights (especially social ones), specific differences the situations of citizens and foreigners would be justifiable.
- 8 "Individual elements of the right to privacy are governed and specified by the next provisions of the Constitution (Articles 48–51, Article 53(7), Article 76), which constitute *lex specialis* overriding Article 47. (...) If a given sphere of privacy was not covered by other constitutional provisions, it means that the guarantee of its protection follows directly from Article 47". M. Florczak-Wątor, *Art. 47*, [in:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, pp. 167–168 (Author's own translation).
- 9 This is for example the case with Article 51(2) of the Constitution of the Republic of Poland, which refers solely to citizens, but even in this case, it seems that it simply emphasises the special information autonomy of citizens and does not mean (*a contrario*) that the standard of protection of non-Polish citizens is lower in this regard.

from the interpretation of Article 37(2) of the Constitution of the Republic of Poland¹⁰. As has already been observed in constitutional jurisprudence and case law, this provision may be understood in various ways¹¹. It is generally assumed that Article 37(2) of the Polish Constitution does not constitute *lex specialis* overriding Article 31(3) of the Polish Constitution, which means that any requirements applicable to the limitation of rights and freedoms, such as the three-step proportionality test and actions taken to protect enumerated values, need to be maintained¹². At the same time, it is stated by legal academics and commentators that this provision “[a]s a rule excludes (...) the possibility of questioning the limitation of constitutional rights and freedoms imposed in accordance with the criterion of citizenship or the lack thereof”¹³. In the author’s opinion, a firm stance on this matter would not be rational and it is important to leave the options open and emphasize that this is the case “as a rule”, or even to clearly reject the thesis that the constitutional legislator definitively permits the limitation of human rights based on the citizenship criterion.

The problem of differentiating individuals’ legal situations is related to identifying a significant relevant characteristic. On the grounds of constitutional law, it is commonly believed that the principle of equality entails the order to treat legal entities in the same way within a specific category, so that all legal entities characterized equally by a distinctive, relevant characteristic are also treated equally¹⁴. Piotr Tuleja rightfully observes that

¹⁰ Article 37:

1. Anyone, being under the authority of the Polish State, shall enjoy the freedoms and rights ensured by the Constitution.
2. Exemptions from this principle with respect to foreigners shall be specified by statute.

¹¹ A rather comprehensive overview of different interpretations can be found e.g. in: L. Garlicki, M. Zubik, *Art. 37...*, pp. 188–193.

¹² See M. Florczak-Wątor, *Art. 37*, [in:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, p. 921.

¹³ *Ibidem*, p. 922 (Author’s own translation).

¹⁴ This was ruled by the Polish Constitutional Tribunal in many decisions, e.g. Decision of the Constitutional Tribunal of 27 March 2007, SK 9/05, OTK ZU 2007, no. 3 A, item 31 [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 marca 2007 r., SK 9/05, OTK ZU 31/3/A/2007]; Decision of the Constitutional Tribunal of 28 March 2007, K 40/04, OTK ZU 2007, no. 3 A, item 33 [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 marca

“[f]rom a legal point of view, it is not necessary to take all characteristics of a given individual into account, but rather consider those characteristics which are relevant to a given legal regulation. Based on these characteristics, which are referred to as relevant characteristics, we can determine which individuals are in the same situation and should be treated equally by the law”¹⁵. When it comes to the evaluation of different grounds for ordering surveillance, it could be concluded that non-Polish and Polish citizens do not have a common relevant characteristic, which would make it possible to reflect solely on the constitutionality of ordering operational surveillance in a given case. As regards the separate rules of reviewing a surveillance order, it should be concluded that the common relevant characteristic is the very fact of being (potentially) subjected to operational surveillance, so this differentiation (in the standard of protecting the legality of the ordered surveillance) must also be assessed separately when it comes to its constitutionality *in se*.

In the case of anti-terrorism law, it seems that the reason for differentiating the legal situation of foreigners and Polish citizens is that the legislator expects that non-Polish citizens are more likely to engage in terrorist activities than Polish citizens. This observation encourages a reflection on the validity of this perception of foreigners (in particular refugees, who are presented in an extraordinarily negative way by politicians¹⁶). The topic of the risk to national security posed by immigrants is often addressed in public discourse. Obviously, the existing “[c]ultural diversity generates an inevitable conflict of values, standards of conduct and cultural codes”¹⁷, but it needs to be noted that these conflicts can be properly managed, in which case they do not lead to an escalation of social tensions¹⁸. Moreover, it should

2007 r., K 40/04, OTK ZU 33/3/A/2007]; Decision of the Constitutional Tribunal of 11 September 2007, P 11/07, OTK 2007, no. 8 A, item 97 [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 września 2007 r., P 11/07, OTK 97/8/A/2007]; *et alia*.

¹⁵ P. Tuleja, *Art. 32*, [in:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, p. 120 (Author’s own translation).

¹⁶ The phenomenon of securitisation is upsettingly common in this regard.

¹⁷ M. Duda, *Uchodźcy, imigranci i mniejszości jako ofiary przestępstw z nienawiści*, [in:] *Uchodźcy – nowe wyzwania dla bezpieczeństwa europejskiego na tle standardów praw człowieka*, red. W. Pływaczewski, M. Ilnicki, Olsztyn 2015, p. 180.

¹⁸ When it comes to some problems with assimilation, the pursuit of a criminal policy and a criminological analysis of the consequences of migration, see e.g.

be emphasized even more that the phenomenon of terrorism is definitely not a simple implication of the above-mentioned conflicts. Refugees and immigrants are more susceptible to hate crimes, which can lead to extremely dangerous secondary victimization manifested in further harm, labelling and social isolation¹⁹. Therefore, it is even more worrying that sometimes government entities themselves stigmatise foreigners. It seems important to bring up the opinion of Paweł Lubiewski, who claims that even though we know about the attempts of terrorists (including active ISIS members) to get to Europe with the flow of immigrants, when we compare their number to the total number of immigrants, it is impossible to conclude that immigration leads to an increase in the number of terrorists in Western countries²⁰.

Without any doubt, “[t]errorism has intensified risk in many areas of social life, limited people’s openness and tolerance and confirmed its ties to radical movements of religious extremism”²¹. Every type of ideological extremism is dangerous. Religious extremism, in particular the jihadist ideology, whose development we can observe both in its place of origin and in the old continent, must be controlled and eliminated with the help of soft measures of enforcing the social policy. However, it should be emphasized here that the State is obliged to take actions in the field of security in such a way as not to increase the level of intolerance and xenophobia, which can only lead to the escalation of conflicts that underlie terrorism and make it easier to recruit new members. It seems that it is inconsistent with constitutional values of democratic countries to provide weaker protection of the rights and freedoms of foreigners, which is evidenced by the withdrawal from the judicial review of the legality of actions taken by public authorities against non-Polish people.

The position of the EU law in the discussed matters should be at least mentioned here. It is worth remembering that as European integration was progressing in the previous century, countries also collaborated on the

P. Chlebowicz, *Kilka uwag o kryminologicznych implikacjach migracji i uchodźstwa*, [in:] *Uchodźcy – nowe wyzwania dla bezpieczeństwa europejskiego na tle standardów praw człowieka*, red. W. Pływaczewski, M. Ilnicki, Olsztyn 2015, pp. 20–27.

¹⁹ See M. Duda, *Uchodźcy, imigranci i mniejszości...*, pp. 185–186.

²⁰ P. Lubiewski, *Terroryzm a migracja. Zależności i skutki*, Wrocław 2018, p. 313.

²¹ D. Telep, J. Telep, *Terroryzm – źródła, przeobrażenia, zarządzanie systemem antyterrorystycznym*, Warszawa 2019, p. 22.

fight against terrorism. After the September 11 attacks, the European Union expressed its solidarity with the U.S. and due to a sense of a growing threat, it immediately took steps to further develop the EU anti-terrorism strategy²². When joining the European Union (which had already passed several legal acts on the fight against terrorism), Poland had to adapt its anti-terrorism legislation to the requirements of Community law. As part of the EU evaluation of whether Poland was capable of fighting against terrorism (just after the accession), it was argued that there was no system to coordinate services responsible for the fight against terrorism²³. Even though the current Polish involvement in ensuring common security in Europe (and its adaptation to the common policy of fighting against terrorism) should be assessed positively, it is worrying, on the other hand, that we are departing from full integration which ensures the equal treatment of all citizens of the European Union. The author believes that partnership, which manifests itself also in the individuals' sense of non-discrimination (the freedom of movement and equal treatment), is one of the most valuable elements of the European Union. The permission to apply different standards in the protection of rights and freedoms of Polish citizens and citizens of other Member States not only gives rise to doubts as to the permissibility of such a differentiation from the point of view of specific Treaty provisions and the decisions of the CJEU, which broadly interprets the principle of non-discrimination²⁴, but also seems to be contrary to the overall idea of the European Union and the basic rules of protecting an individual's rights in this organisation. Since respect for human rights is a common constitutional tradition of the Member States²⁵ and the principle of equal treatment is in fact the foundation of

²² On the reaction of the European Union to the September 11 attacks, see e.g. D. Szlachter, *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej – nowy impuls*, Toruń 2006, pp. 116–135.

²³ See a description of conclusions drawn from the control carried out by the European Union in 2004: *ibidem*, pp. 213–217.

²⁴ It should be noted that the CJEU strongly objects to discrimination against the citizens of the European Union, see e.g. *Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, Judgement of the Court of 20 September 2001, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458 and many more.

²⁵ See also A. Taracha, *Nowe regulacje dotyczące czynności operacyjno-rozpoznawczych zawarte w Ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych*, [in:]

European citizenship, it would be extremely difficult to justify such a differentiation in the standard of protection of the right to privacy. This is most probably why Teresa Gardocka firmly rules out *de lege lata* (referring to Article 20 of the Treaty on the Functioning of the European Union) the application of Article 9 of the Act on Anti-terrorist Activities regarding the citizens of EU Member States²⁶.

To sum up the above paragraph and return to the issue of whether it is permissible to differentiate the legal situation of individuals pursuant to the Constitution of the Republic of Poland, the following matter should be emphasised. Even if the application of the three-point proportionality test²⁷ (and taking into account the rules of limiting the principle of equality) made it possible to justify the introduction of different grounds for ordering the operational surveillance of foreigners due to a different type of threat posed by them (which would have to be proved) and a potentially higher risk of terrorist affiliations, it would not be possible to justify (on the basis of any objective criteria) the decision not to review the legality of surveillance of one group of legal entities.

3. A lower standard of protecting the right to privacy of non-Polish citizens pursuant to the Polish Anti-Terrorism Act

Now we go into the details of the discussed legal regulation applicable to foreigners. Pursuant to Article 9 of the Act on Anti-terrorist Activities, “to identify, prevent or fight against terrorist crimes, the Head of the Internal Security Agency may order classified activities to be carried out for up to 3 months with respect to a person who is not a citizen of the Republic of Poland, if there is a concern that that person may be involved in

Pozyskiwanie informacji w walce z terroryzmem, red. P. Herbowski, D. Ślarczyńska, D. Jagiełło, Warszawa 2017, p. 17.

²⁶ See T. Gardocka, *Ustawa antyterrorystyczna a wolności konstytucyjne*, [in:] *Pozyskiwanie informacji w walce z terroryzmem*, red. P. Herbowski, D. Ślarczyńska, D. Jagiełło, Warszawa 2017, p. 85.

²⁷ The test for establishing the proportionality of a measure (an interference with human rights and freedoms realising the aim sought) is composed of three steps, which is: appropriateness (usefulness), necessity and proportionality *sensu stricto*.

terrorist activities”. The classified activities are listed further in the same provision and may consist i.e. in telephone tapping and recording, getting access to correspondence or recording the image or voice of people staying in rooms, means of transport or places other than public places. Therefore, we are dealing with systematic surveillance over the person subjected to this type of monitoring. This paper, however, is not focused on problems related to the indeterminate nature of the grounds for ordering such surveillance and its possible scope²⁸. As has already been mentioned, in this analysis, the author would like to address the lack of an appropriate (and comparable to other cases of surveillance) *ex-ante* and *ex-post* review of the legality of operational activities. Essentially, we should be interested in Article 9(7) and (8) of the Act on Anti-terrorist Activities. These provisions stipulate that the Head of the Internal Security Agency gives the Public Prosecutor General all materials gathered during the said surveillance. Then the Public Prosecutor General makes the decision on the scope and manner of using these materials. The Public Prosecutor General orders that the materials be destroyed if they do not contain evidence of a crime or are not relevant to national security. Therefore, we can observe that there is no judicial review in this procedure. Since the author is aware that the necessity for judicial review (carried out by a judicial authority) has not been explicitly imposed and may be replaced by other forms of control carried out by State services²⁹, he would like to focus solely on the above-mentioned differentiation in the standards of protecting the right to privacy.

To do that, it is necessary to use the example of telephone tapping and recording (which is also permissible pursuant to the discussed anti-terrorist regulations). In Polish law, it was adopted that this type of surveillance is ordered by the court [Article 237(1) of the Code of Criminal Procedure

²⁸ Perhaps it is worth mentioning here that in the context of the discussed surveillance mechanism, we are dealing with a dangerous problem that has already been mentioned in literature, i.e. “a far-reaching mitigation of grounds for interfering with the private space of the suspect, in particular by moving away from the principle of subsidiarity, which used to be commonly applied in legislation”. G. Szych, *Kontrola operacyjna w polskim prawie antyterrorystycznym*, “Studenckie Zeszyty Naukowe” 2018, vol. XXI, nr 39, p. 83.

²⁹ See e.g. *Case of Klass and others v. Germany*, ECtHR, Judgement of 6 September 1978, Application no. 5029/71, points 55–56, HUDOC.

of 6 June 1997 (Polish Journal of Laws 1997, no. 89, item 555)³⁰]. In special situations, it is permissible for it to be ordered by a prosecutor, but even in this case it needs to be approved by the court [Article 237(2) of the Code of Criminal Procedure]. As rightfully pointed out by Maciej Rogalski, public security may justify the limitation of rights and freedoms, but only in compliance with the principles of proportionality – a legal or factual exclusion of surveillance from judicial review poses a threat to human rights rather than ensures public order³¹. It is necessary to stress one more fact. In Poland the Public Prosecutor General and the Minister of Justice is currently the same person. Therefore, we are dealing with a situation in which a politician and a representative of the executive branch handles evidence on his own and makes the final decision on the scope and severity of the actual interference with an individuals' rights and freedoms.

Therefore, we can see that the Polish Act on Anti-terrorist Activities established a completely new mechanism, which deprives foreigners of protection in the form of judicial review of the extent to which the executive branch interferes with an individuals' rights. The lack of judicial review of operational and investigative activities, regardless of whether it would be carried out *ex-ante* or *ex-post*, should be worrying. In reference to the standard of privacy protection formed on the basis of judicial decisions of the ECHR, it is also worth repeating after Grzegorz Szych that “in extraordinary circumstances, it is permissible to give up the *ex-ante* judicial review, especially in cases (...) concerning anti-terrorist activities, but it is necessary to carry out an *ex-post* judicial verification”³². In this case, there is no review at all.

4. Conclusion

Depriving courts of the possibility of exercising effective and casuistic review of the proportionality of violations of rights and freedoms is

³⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1997 Nr 89, poz. 555), as amended, hereinafter referred to as the Code of Criminal Procedure.

³¹ See M. Rogalski, *Podśluch procesowy i pozaprocesowy. Kontrola i utrwalanie rozmów na podstawie kpk oraz ustaw szczególnych*, Warszawa 2019, p. 59.

³² G. Szych, *Kontrola operacyjna...*, p. 82.

a dangerous step³³. It is disturbing that specific groups of people are deprived of elements of protection. The researchers note, in their publications, that solutions which introduce varying standards of ensuring individuals' rights in order to counteract terrorism are known to other legal orders³⁴. At the same time, in practice it is not unusual for immigration policies to include mechanisms which particularly interfere with the rights and freedoms of foreigners, as evidenced, for example, by France³⁵. Nevertheless, in my opinion such comparative legal examples do not explicitly support the correctness (lawfulness) of such solutions. Their detailed analysis, also in the light of the highest standards of human rights protection, which should be expected of democratic governments, is an important task of jurisprudence.

The right to privacy is strongly linked with the dignity of the human being, as pointed out in case law with reference to a number of decisions by the Polish Constitutional Tribunal³⁶. In fact, the Polish legislator decided to differentiate the extent to which a human being is entitled to dignity³⁷. Since the legislator decided to omit an independent review of the tasks carried out by State services, the protection of this right with respect to a specific group of people was weakened as a result. The discussed human

³³ It is also contrary to the vision of an important role of the ECHR in ensuring an appropriate balance between national security and human rights protection, as pointed out in literature. In the same vein, it is believed that "the Court [ECHR – Author's note] is all the more greatly needed today, in view of the internationally prevailing phobic anti-terrorism climate and State policy aimed at enhancing State security, while losing sight of the importance of securing individual, and particularly aliens, rights and freedoms". N. Sitaropoulos, *The Role and Limits of the European Court of Human Rights in Supervising State Security and Anti-terrorism Measures affecting Aliens' Rights*, [in:] *Terrorism and the Foreigner. A Decade of Tension around the Rule of Law in Europe*, ed. by E. Guild, A. Baldaccini, Leiden 2007, p. 120.

³⁴ It is pointed out e.g. by A. Taracha, *Nowe regulacje...*, p. 16.

³⁵ On the influence of the terrorist threat on the immigration and asylum law in this country, see e.g. C. Saas, *The Changes in Laws on Immigration and Asylum in France in Response to Terrorist Fears*, [in:] *Terrorism and the Foreigner. A Decade of Tension around the Rule of Law in Europe*, ed. by E. Guild, A. Baldaccini, Leiden 2007, pp. 233–265.

³⁶ See e.g. J. Uliasz, *Konstytucyjna ochrona prywatności w świetle standardów międzynarodowych*, Rzeszów 2018, p. 143.

³⁷ This might be controversial.

right, which arises from dignity, is not protected (against arbitrariness) if it applies to a foreigner. It is a blatant discrimination.

Obviously, Klaudia Kijańska rightfully concludes that “[t]he analysed provision, which concerns surveillance activities with respect to foreigners, to a large extent interferes with the right to privacy. However, the above regulations are prompted by the fact that the public interest, i.e., national security, overrides individual interests, in this case those of foreigners”³⁸. Nevertheless, this statement should leave us dissatisfied and we should try to critically analyse the primacy of security over individuals’ rights and freedoms in the version proposed by the Polish legislator.

We should take care of the legal awareness of society and guard the system of human rights protection developed over the centuries. A very interesting and pragmatic argument was raised in literature: “[a] reasonable citizen reacts also to violations of foreigners’ rights because when the limitation and violation of the rights and freedoms of individuals does not meet with a reaction from society, it may encourage State authorities to limit or violate the rights and freedoms of citizens as well”³⁹. Let us hope that the civil society will always carefully observe the actions of authorities and that jurisprudence will analyse the limitations of individuals’ rights and freedoms and their permissibility in the light of constitutional and international legal standards. In reference to the latter standards, it is worth quoting Nicholas Sitaropoulos, who claimed that:

[t]he major significance and real strength of the ECtHR case law related to aliens’ rights is that the Court has hardly ever failed to see to the human rights of aliens, even if the latter are linked to terrorism or organised crime. Indeed, a major part of the relevant jurisprudence attests to the fact that aliens in Europe, at least, are entitled to the same rights and freedoms enshrined in the ECHR, as every other human being within the jurisdiction of the European States parties⁴⁰.

³⁸ K. Kijańska, *Prawo do prywatności, a niejawne prowadzenie działań wobec cudzoziemców na gruncie ustawy o działaniach antyterrorystycznych*, “Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2018, nr 44/1, p. 141.

³⁹ J. Małyśiak, *Postanowienia ustawy...*, p. 45.

⁴⁰ N. Sitaropoulos, *The Role and Limits...*, p. 119.

Wykaz aktów prawnych, orzecznictwa i literatury

I. Akty prawne

Umowy międzynarodowe (w kolejności chronologicznej)

- Convention on International Civil Aviation, Chicago, 7 December 1944, ICAO Doc. 7300.
- Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, Chicago, 7 grudnia 1944 r. (Dz.U. 1959 Nr 35, poz. 212).
- Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, San Francisco, 26 czerwca 1945 r. (Dz.U. 1947 Nr 23, poz. 90 z późn. zm.).
- American Declaration of the Rights and Duties of Man, Bogotá, 2 May 1948, „American Journal of International Law” 1949, vol. 43, No. S3, s. 133–139.
- Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie 4 kwietnia 1949 r. (Dz.U. 2000 Nr 87, poz. 970).
- Konwencje o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r. (Dz.U. 1956 Nr 38, poz. 171).
- Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284).
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. 1991 Nr 119, poz. 515).
- Powszechna Konwencja o prawie autorskim, podpisana 6 września 1952 r. w Genewie, zrewidowana w Paryżu dnia 24 lipca 1971 r. (Dz.U. 1978 Nr 8, poz. 28).
- Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r. (Dz.U. 1957 Nr 46, poz. 212, załącznik).
- Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r. (Dz.U. 1969 Nr 25, poz. 187).

- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167).
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 169).
- American Convention on Human Rights: „Pact of San José, Coista Rica”, San José, Costa Rica, 22 November 1969, „United Nations Treaty Series” 1979, vol. 1144, No. 17955.
- Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturowego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz.U. 1976 Nr 32, poz. 190).
- Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Denpasar, Bali, 24 February 1976, „United Nations Treaty Series” 1976, vol. 1025, No. 1563, p. 297, https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280100ab8&clang=_en (dostęp: 22.06.2023).
- Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), Genewa, 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. 1992 Nr 41, poz. 175).
- Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (Dz.U. 2002 Nr 59, poz. 543).
- Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz.U. 1989 Nr 63, poz. 378).
- Konwencja w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej sporządzona w Rzymie dnia 10 marca 1988 r. (Dz.U. 1994 Nr 129, poz. 635).
- Treaty on European Union, signed on 7.02.1992, OJ C 191, 29.07.1992.
- Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu), sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r. (Dz.U. 2005 Nr 29, poz. 243).
- Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed on 2.10.1997, OJ C 340, 10.11.1997, s. 1–144.
- Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz.U. 2003 Nr 27, poz. 708).
- Protokół drugi do konwencji haskiej z 1954 r. o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, Haga, 26 marca 1999 r. (Dz.U. 2012, poz. 248).
- Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Nice, 26 February 2001, OJ C 80, 10.03.2001, s. 1–87.

- Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzona w Paryżu dnia 17 października 2003 r. (Dz.U. 2011 Nr 172, poz. 1018).
- Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters, Kuala Lumpur, 29 November 2004, <http://agreement.asean.org/media/download/20160901074559.pdf> (dostęp: 22.02.2021).
- International Maritime Organization (IMO), Protocol of 2005 to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, London, 14 October 2005, IMO. Doc. Leg/Conf.15/21.
- ASEAN Convention on Counter Terrorism, Cebu, Philippines, 13 January 2007, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ACCT.pdf> (dostęp: 21.02.2021).
- Charter of the Association of Southeast Asian Nations, Singapore, 20 November 2007, „United Nations Treaty Series” 2009, vol. 2624, No. 46745, s. 223, <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028025fie4> (dostęp: 22.06.2023).
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, OJ C 306, 17.12.2007, s. 1–271.
- Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for the purposes of the Terrorist Finance Tracking Program, OJ L 195, 26.07.2010, s. 5–14.
- Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation, Beijing, 10 September 2010, ICAO Doc. 9960.
- Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, Beijing, 10 September 2010, ICAO Doc. 9959.
- Agreement between the European Union and Australia on the processing and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the Australian Customs and Border Protection Service, OJ L 186, 14.07.2012, s. 4–16.
- Agreement between the United States of America and the European Union on the use and transfer of Passenger Name Records to the United States Department of Homeland Security, OJ L 215, 11.08.2012, s. 5–14.
- Protocol to Amend the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, Montréal, 4 April 2014, ICAO Doc. 10034.

Akty prawa wewnętrznego i prawa UE

- 115 STAT. 224 – *Joint Resolution to authorize the use of United States Armed Forces against those responsible for the recent attacks launched against the United States*, 18.09.2001, Public Law No: 107–40.
- Air Transportation Safety and System Stabilization Act, 22.09.2001, H.R.2926, Public Law No: 107–42.
- Arming Pilots Against Terrorism Act, 25.11.2002, H.R.4635, Public Law No: 107–296.

- Code of Federal Regulations, Title 19: *Custom Duties*, 19 CFR § 122.49d – *Passenger Name Record (PNR) information*, paragraph c, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2012-title19-vol1/pdf/CFR-2012-title19-vol1-sec122-49d.pdf> (dostęp: 15.12.2021).
- Commission Implementing Regulation (EU) 2015/1998 of 5 November 2015 laying down detailed measures for the implementation of the common basic standards on aviation security, OJ L 299, 14.11.2015, s. 1–142.
- Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism, OJ L 164, 22.06.2002, s. 3–7.
- Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, OJ L 119, 4.05.2016, s. 132–149.
- Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, OJ L 105/54, 13.04.2006, s. 54–63.
- Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ L 281, 23.11.1995, s. 31–50.
- Dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej), Dz.U. L 201 z 31.07.2002, s. 37–47.
- Dyrektywa 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniająca dyrektywę 2002/58/WE, Dz.U. L 105 z 13.04.2006, s. 54–63.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW, Dz.U. L 88 z 31.03.2017, s. 6.
- Executive Order 13228 of 8 October 2001 – Establishing the Office of Homeland Security and the Homeland Security Council.
- Hate crime acts, 18 U.S. Code § 249, <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/249> (dostęp: 15.10.2022).
- HM Government, UK Public General Acts, *Counter-Terrorism and Security Act 2015*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/contents/enacted> (dostęp: 15.06.2023).

- HM Government, UK Public General Acts, *Sentencing Act 2020*, section 66, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/17/section/66> (dostęp: 15.12.2022).
- Homeland Security Act of 2002, 25 November 2002, H.R.5005, Public Law No: 107-296.
- Judicial Redress Act of 2015 & U.S.–EU Data Protection and Privacy Agreement, 24 February 2016, H.R.1428, Public Law No: 114-126.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. C 202/2016 z 7.06.2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).
- Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, przeł. A. Pułło, Warszawa 2002.
- Passenger manifests, 49 U.S. Code § 44909, <https://www.govinfo.gov/app/details/USCODE-2011-title49/USCODE-2011-title49-subtitleVII-partA-subpartiii-chap449-subchapI-sec44909/summary> (dostęp: 15.12.2021).
- Privacy Act of 1974, 5 U.S. Code § 552a, <https://www.justice.gov/opcl/privacy-act-1974> (dostęp: 15.12.2021).
- Regulation (EC) No 2320/2002 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 establishing common rules in the field of civil aviation security, OJ L 355, 30.12.2002, s. 1–21.
- Regulation (EC) No 300/2008 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2008 on common rules in the field of civil aviation security and repealing Regulation (EC) No 2320/2002, OJ L 97, 9.04.2008, s. 72–84.
- Rozporządzenie (WE) nr 725/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie wzmocnienia ochrony statków i obiektów portowych, Dz.U. L 129 z 29.04.2004, s. 6.
- S.1447 – Aviation and Transportation Security Act, 19 November 2001, Public Law No: 107-71.
- S.2268 – Federal Aviation Act of 1958, amendment, 5 September 1961, Public Law No: 87-197.
- Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. 2022, poz. 1235, t.j.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1997 Nr 89, poz. 555).
- Ustawa z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera (Dz.U. 2018, poz. 894).
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. 2016, poz. 904).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U. 1997 Nr 5, poz. 24).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2003 Nr 162, poz. 1568).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. 1959 Nr 11, poz. 62).

Inne dokumenty

- 2001 ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism, Bandar Seri Begawan, Brunei, 5 November 2001, <https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/2001-ASEAN-Declaration-on-Joint-Action-to-Counter-Terrorism.pdf> (dostęp: 18.02.2021).
- 2003 Declaration of ASEAN Concord II adopted by the Heads of State/Government at the 9th AESAN Summit in Bali, Indonesia on 7 October 2003, https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Transnational_2003Declaration.pdf (dostęp: 22.06.2023).
- 2009 ASEAN Comprehensive Plan of Action on Counter Terrorism, Siem Reap, Cambodia, 17 November 2009, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/2009-ASEAN-Comprehensive-Plan-of-Action-on-Counter-Terrorism.pdf> (dostęp: 12.03.2021).
- 2017 ASEAN Comprehensive Plan of Action on Counter Terrorism, Manila, Philippines, 20 September 2017, <https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/ACPoA-on-CT-Adopted-by-11th-AMMTC.pdf> (dostęp: 12.03.2021).
- 2017 Manila Declaration to Counter the Rise of Radicalisation and Violent Extremism, 20 September 2017, <https://asean.org/wp-content/uploads/2017/11/Manila-Declaration-to-Combat-RRVE-Adopted-by-the-11th-AMMTC.pdf> (dostęp: 22.06.2023).
- ASEAN Declaration on Transnational Crime, Manila, Philippines, 20 December 1997, [w:] *ASEAN Documents on Combating Transnational Crime and Terrorism. A Compilation of ASEAN Declarations, Joint Declarations, and Statements on Combating Transnational Crime and Terrorism*, Jakarta 2012, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Documents-on-Combating-Transnational-Crime-and-Terrorism-1.pdf> (dostęp: 14.02.2021).
- ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime Yangon, Myanmar, 23 June 1999, [w:] *ASEAN Documents on Combating Transnational Crime and Terrorism. A Compilation of ASEAN Declarations, Joint Declarations, and Statements on Combating Transnational Crime and Terrorism*, Jakarta 2012, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Documents-on-Combating-Transnational-Crime-and-Terrorism-1.pdf> (dostęp: 14.02.2021).
- ASEAN Plan of Action to Prevent and Counter the Rise of Radicalisation and Violent Extremism (2018-2025), Nay Pyi Taw, Myanmar, 31 October 2018, [https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/10/2018%20ASEAN%20Plan%20of%20Action%20to%20Prevent%20and%20Counter%20the%20Rise%20of%20Radicalisation%20and%20Violent%20Extremism%20\(2018-2025\).pdf](https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/10/2018%20ASEAN%20Plan%20of%20Action%20to%20Prevent%20and%20Counter%20the%20Rise%20of%20Radicalisation%20and%20Violent%20Extremism%20(2018-2025).pdf) (dostęp: 2.03.2021).
- EAS Leaders' Statement on Countering The Threat of Foreign Terrorist Fighters and Returnees, Singapore, 15 November 2018, <https://asean.org/eas-leaders-statement-on-countering-the-threat-of-foreign-terrorist-fighters-and-returnees/> (dostęp: 11.03.2021).

- Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, s. 391–407.
- Communication from the Commission to the European Parliament and Council on the Use of Security Scanners at EU airports from the Commission to the European Parliament and Council, COM(2010) 311 final, 15.06.2010.
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols No. 11 and No. 14, Rome, 4.11.1950, „European Treaty Series” 1950, No. 5.
- Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage, Paris, 17 October 2003, „United Nations Treaty Series” 2006, vol. 2368, No. 42671, <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=080000028006656f> (dostęp: 20.12.2021).
- Council of Europe, *Guantánamo: violation of human rights and international law?*, Strasbourg 2007.
- CSCAP, *Memorandum No. 5 – Cooperation for Law and Order at Sea*, 2001.
- Curran M. et al., *Violence at sea. How terrorists, insurgents, and other extremists exploit the maritime domain*, Broomfield, CO 2020.
- Declaration on Terrorism by the 8th ASEAN Summit, Phnom Penh, 3 November 2002, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/pmv0211/terro.html> (dostęp: 21.02.2021).
- EDPB, *Letter on TFTP Agreement of 3 December 2020*, https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/out2020-0131_reply_letter_on_tftpagreement.pdf (dostęp: 15.12.2021).
- EDPS, *Opinion on the proposal for a Council Decision on the conclusion of the Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for the purposes of the Terrorist Finance Tracking Program*, 22 June 2010.
- European Council, *Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting (SN 140/01)*, 21.09.2001.
- European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, *EU Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) 2020*, <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020> (dostęp: 15.06.2023).
- European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018*, https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/tesat_2018_1.pdf (dostęp: 15.12.2021).
- European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021*, https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/tesat_2021_0.pdf (dostęp: 15.12.2021).
- Executive Office of the President of the United States, *Strategic Implementation Plan for Empowering Local Partners to Prevent Violent Extremism in the United States*, 2011.

- General Consuel of the Department of Defence, Action Memo – *Counter-Resistance Techniques*, 27 November 2002, nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB127/02.12.02.pdf (dostęp: 19.03.2021).
- HM Government, *The Prevent Strategy 2011*.
- HM Government, *The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism 2011*.
- HM Government, *The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism 2018*.
- Human Rights Watch, *Locked Up Alone. Detention Conditions and Mental Health at Guantanamo*, 9.06.2008, <http://hrw.org/report/2008/06/09/locked-alone/detention-conditions-and-mental-health-guantanamo> (dostęp: 19.03.2021).
- IACHR, *Towards the Closure of Guantanamo*, 3 June 2015, OAS/Ser.L/V/II, Doc. 20/15, <http://www.oas.org/en/iachr/multimedia/guantanamo/guantanamo.html> (dostęp: 30.06.2023).
- ICAO, Annex 17 Security. *Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference* 11th Edition, Corrigendum No. 2, March 2020.
- ICAO, Annex 17 Security. *Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference*, Amendment 10, 7th Edition, December 2001.
- ICAO, *Carriage of Duty Free Liquids, Gels, and Aerosols in Cabin Baggage – Working Toward a Global Response to Immediate Threats*, C/CAR DCA/9-IP/04, 4.06.2007, <https://www.icao.int/Meetings/AMC/MA/2007/9CCARDCA/9ccardcaip04.pdf> (dostęp: 15.12.2021).
- ICAO, *Entry into force of the Protocol to Amend the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft*, 28.11.2019, <https://www.icao.int/Newsroom/Pages/Entry-into-force-of-the-Protocol-to-Amend-the-Convention-on-Offences-and-Certain-Other-Acts-Committed-on-Board-Aircraft-.aspx> (dostęp: 15.12.2021).
- ICAO, *U.S. Actions to Enhance Flightdeck Security Information Paper*, RAAC/7-IP/05, 22.06.2002, https://www.icao.int/SAM/Documents/2002/RAAC7/RAAC7_IP05.pdf (dostęp: 15.12.2021).
- International Civil Aviation Organisation (ICAO), Doc. 9944. *Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data*, Montréal 2010, https://www.icao.int/Security/FAL/ANNEX9/Documents/9944_cons_en.pdf (dostęp: 15.12.2021).
- International Commission of Jurists, *The ICJ Declaration on Upholding Human Rights and the Rule of Law in Combating Terrorism*, Berlin, 28 August 2004.
- International Humanitarian Law and the challenges of contemporary armed conflicts*, Report prepared by the International Committee of the Red Cross to the 30th International Conference of the Red Cross and Red Crescent (30IC/07/8.4), Geneva, October 2007.
- International Humanitarian Law and the challenges of contemporary armed conflicts*, Report prepared by the International Committee of the Red Cross to the 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent (31IC/11/5.1.2), Geneva, October 2011.

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa, COM(2020) 605 final, 24.07.2020.
- Kraehenmann S., *Foreign Fighters under International Law*, Geneva 2014.
- Manila Declaration on the Prevention and Control of Transnational Crime, Manila, Philippines, 25 March 1998, [w:] *ASEAN Documents on Combating Transnational Crime and Terrorism. A Compilation of ASEAN Declarations, Joint Declarations, and Statements on Combating Transnational Crime and Terrorism*, Jakarta 2012, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Documents-on-Combating-Transnational-Crime-and-Terrorism-1.pdf> (dostęp: 14.02.2021).
- Greenberg M. D. et al., *Maritime Terrorism. Risk and Liability*, Santa Monica 2006.
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (the 9-11 Commission), *The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, 22.07.2004, <https://www.govinfo.gov/app/details/GPO-911REPORT/context> (dostęp: 15.12.2021).
- National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism: A Department of Homeland Security Science and Technology Center of Excellence Led by the University of Maryland, *Comparing Failed, Foiled, Completed and Successful Terrorist Attacks: Year 5 Final Report*, December 2007, https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/start_comparingfailedfoiledcompletedsuccessfulterroristattacks_dec2017.pdf (dostęp: 15.12.2021).
- National Strategy for Counterterrorism of the United States of America*, October 2018, <https://www.dni.gov/index.php/features/national-strategy-for-counterterrorism> (dostęp: 15.06.2023).
- OAS, *Statute of the Inter-American Commission on Human Rights*, Resolution No. 447 taken by the General Assembly of the OAS, 1 October 1979, O.A.S. Off. Rec. OEA/Ser.P/IX.o.2/80, Vol. 1.
- Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the joint evaluation of Agreement between the European Union and Australia on the processing and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the Australian Customs and Border Protection Service*, COM(2021) 17 final, 12.01.2021.
- Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the joint evaluation of the Agreement between the United States of America and the European Union on the use and transfer of passenger name records to the United States Department of Homeland Security*, COM(2021) 18 final, 12.01.2021.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie europejskiej strategii bezpieczeństwa i europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (2008/2202 (INI)), Dz.U. C 76E z 25.03.2010, s. 61–68.

- Rosenberg M., *Presidential Claims of Executive Privilege: History, Law, Practice and Recent Developments*, CRS Report for Congress, Order Code RL30319, Washington 2008.
- Rules of Procedure of the American Commission on Human Rights, [w:] *Inter-American Commission on Human Rights, Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, 31 January 2003, OAS/Ser.L/V/II.4 Rev. 9.
- Smith A. G., *National Institute of Justice, How Radicalization to Terrorism Occurs in the United States: What Research Sponsored by the National Institute of Justice Tells Us*, Washington D.C. 2018.
- Solana J., *A secure Europe in a better world. European Security Strategy*, Paris 2003.
- Solana J., *Sprawozdanie na temat wdrażania Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa – Utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie*, [w:] Rada Unii Europejskiej, *Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Luksemburg 2009, <https://www.consilium.europa.eu/media/30814/qc7809568plc.pdf> (dostęp: 15.12.2021).
- Statement by Chairman Adam Klein on the Terrorist Finance Tracking Program*, 19 November 2020, https://documents.pclob.gov/prod/Documents/EventsAndPress/b8ce341a-71d5-4cdd-a101-219454bfa459/TFTP%20Chairman%20Statement%2011_19_20.pdf (dostęp: 15.12.2021).
- Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions*, https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (dostęp: 15.12.2021).
- The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration), Bangkok, 8 August 1967, <https://agreement.asean.org/media/download/20140117154159.pdf> (dostęp: 31.01.2021).
- The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, *Perspectives on Radicalisation and Violent Extremism. Papers from the First International Conference on Radicalisation and Political Violence*, London 2008.
- The National Security Strategy of The United States of America*, September 2002, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2002.pdf?ver=oy-VN99aEnrAWijAc_O5eiQ%3d%3d (dostęp: 15.12.2021).
- U.S. Department of Homeland Security, *Budget-in-Brief Fiscal Year 2021*, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BUDGET-2021-BUD/pdf/BUDGET-2021-BUD-13.pdf> (dostęp: 15.12.2021).
- U.S. Department of Homeland Security, *Empowering local partners to prevent violent extremism in the United States*, 2011.
- U.S. Department of Homeland Security, *Security Strategy for Countering Violent Extremism*, 2016.
- U.S. Department of Transportation, Bureau of Transportation Statistics, *Airline Travel Since 9/11, „Issue Brief”* 2005, No. 13, https://www.bts.gov/archive/publications/special_reports_and_issue_briefs/issue_briefs/number_13/entire (dostęp: 15.12.2021).

- UN Committee against Torture, *Consideration of reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention*, 18 May 2006, UN Doc. CAT/C/USA/CO/2.
- UN General Assembly Resolution 3314 (XXIX) of 1974, A/RES/29/3314, 14 December 1974.
- UN Security Council Resolution 1368 of 2001, S/RES/1368 (2001), 12 September 2001.
- UN Security Council Resolution 1373 of 2001, S/RES/1373 (2001), 28 September 2001.
- UN Security Council Resolution 1540 of 2004, S/RES/1540 (2004), 28 April 2004.
- UN Security Council Resolution 1566 of 2004, S/RES/1566 (2004), 8 October 2004.
- UN Security Council Resolution 2718 of 2014, S/RES/2718 (2014), 24 September 2014.
- UN Security Council, *Twenty-eighth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2368 (2017) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities*, S/2021/655, 21 July 2021.
- U.S. Government Accountability Office, *Countering Violent Extremism. Actions Needed to Define Strategy and Assess Progress of Federal Efforts*, GAO-17-300, 6.04.2017.
- U.S. Government Accountability Office, *Department of Homeland Security: Progress Made and Work Remaining in Implementing Homeland Security Missions 10 Years after 9/11*, GAO-11-881, 7.09.2011.
- Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, 2016, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf (dostęp: 15.12.2021).
- Zerrougui L. et al., *Situation of detainees at Guantánamo Bay. Report of Special Mandate Holders*, E/CN.4/2006/120, Geneva 2006.
- Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration, Kuala Lumpur, Malaysia, 27 November 1971, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/1971-Zone-of-Peace-Freedom-and-Neutrality-Declaration-1-1.pdf> (dostęp: 31.01.2021).

II. Orzecznictwo sądów krajowych i międzynarodowych oraz instytucji quasi-sądowych (kolejność chronologiczna)

Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości

- Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion of 21 June 1971, I.C.J. Reports 1971, s. 16.

Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986.
Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion of 9 July 2004, I.C.J. Reports 2004, s. 136.

Międzynarodowy Trybunał Karny

The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi, Judgment and Sentence of 27 September 2016, Case No. ICC-01/12-01/15.

Międzynarodowy Trybunał Karny ds. byłej Jugosławii

Prosecutor v. Tihomir Blaškić, Appeals Chamber Judgment, 29 July 2004, Case No. IT-95-14-A.

Europejski Trybunał Praw Człowieka i Europejska Komisja Praw Człowieka

Case of Denmark v. Greece, Norway v. Greece, Sweden v. Greece, Netherlands v. Greece (Greek Case), Report of the European Commission of Human Rights of 5 November 1969, Applications nos. 3321/67, 3322/67, 3323/67, 3344/67.

Case of Ireland v. United Kingdom (Hooded Men Case), ECtHR, Judgment of 18 January 1978, Application no. 5310/71.

Case of Klass and Others v. Germany, ECtHR, Judgment of 6 September 1978, Application no. 5029/71.

Case of El-Masri v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia, ECtHR, Grand Chamber Judgment of 13 December 2012, Application no. 39630/09.

Case of Roman Zakharov v. Russia, ECtHR, Grand Chamber Judgment of 4 December 2015, Application no. 41743/06.

Case of Szabó and Vissy v. Hungary, ECtHR, Judgment of 12 January 2016, Application no. 37138/14.

Case of Big Brother Watch and Others v. United Kingdom, ECtHR, Judgment of 13 September 2018, Applications nos. 58170/13, 62322/14 and 24960/15.

Trybunał Sprawiedliwości UE

Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, Judgment of the Court of 20 September 2001, C-184/99, EU:C:2001:458.

European Parliament v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, Judgment of the CJEU of 30 May 2006, Joined cases C-317/04 and C-318/04, Collection of judgments 2006 I-4795.

- Digital Rights Ireland v. The Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others*, Judgment of the CJEU of 8 April 2014, Joined Cases C293/12 and C594/12, EU:C:2014:238.
- Maximillian Schrems v Data Protection Commissioner*, Judgment of the CJEU of 6 October 2015, Case C-362/14, EU:C:2015:650.
- Tele2 Sverige AB v Post- och telestyrelsen and Secretary of State for the Home Department v Tom Watson, Peter Brice, Geoffrey Lewis*, Judgment of the CJEU of 21 December 2016, Joined Cases C-203/15 and C-698/15, EU:C:2016:970.
- Draft Agreement between Canada and the European Union Transfer of Passenger Name Record data from the EU to Canada, CJEU Opinion 1/15 of 26 July 2017, ECLI:EU:C:2017:592.
- Opinion 1/15 of the Court (Grand Chamber), 26 July 2017, EU:C:2017:592.
- Data Protection Commissioner v Facebook Ireland Ltd and Maximilian Schrems*, Judgment of the CJEU of 16 July 2020, Case C-311/18, EU:C:2020:559.

Trybunał Konstytucyjny RP

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 listopada 2000 r., P 12/99, OTK ZU 260/7/2000.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2006 r., P 10/06, OTK 128/9/A/2006.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 marca 2007 r., SK 9/05, OTK ZU 31/3/A/2007.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 marca 2007 r., K 40/04, OTK ZU 33/3/A/2007.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 września 2007 r., P 11/07, OTK 97/8/A/2007.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 września 2008 r., K 44/07, OTK ZU 126/7/A/2008.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r., K 23/11, OTK ZU 80/7/A/2014.

Międzypaństwowa Komisja Praw Człowieka

- Admissibility (Djamel Ameziane v. U.S.A.)*, IACHR Report No. 17/12, Petition P-900-08, 20 March 2012, OEA/Ser.L/V/II.144, Doc. 21.
- Djamel Ameziane v. U.S.A.*, IACHR Report No. 29/20, Case 12.865 Merits, 22 April 2020, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 39.

III. Literatura

Podręczniki, komentarze i monografie

- Abisi J., *Cyberbezpieczeństwo we współczesnych konfliktach na Bliskim Wschodzie*, Poznań 2019.
- Adamski J., *Nowe technologie w służbie terrorystów*, Warszawa 2007.
- Agwu F. A., *Armed Drones and Globalization in the Asymmetric War on Terror. Challenges for the Law of Armed Conflict and Global Political Economy*, London 2018.
- Antczak A., *Projektowanie strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Józefów 2010.
- Barcik J., *Akt terrorystyczny i jego sprawca w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 2004.
- Becker T., *Terrorism and the State: Rethinking the Rules of State Responsibility*, Oxford 2006.
- Beeson M., *Institutions of the Asia-Pacific. ASEAN, APEC and Beyond*, London 2009.
- Białek T., *Terroryzm – manipulacja strachem*, Warszawa 2005.
- Białocerkiewicz J., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn 2005.
- Bolechów B., *Polityka antyterrorystyczna w świetle badań nad terroryzmem*, Wrocław 2012.
- Bush G. W., *Securing the Homeland Strengthening the Nation*, [Washington D.C. 2002].
- Cook D., *Understanding Jihad*, Berkeley–Los Angeles 2005.
- Coolsaet R., „All radicalisation is local”. *The genesis and drawbacks of an elusive concept*, Egmont – The Royal Institute for International Relations 2016.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004.
- Depo J., Piwowarski J., Pajorski P., *Fundamentalizm islamski a terroryzm w XXI wieku*, Kraków 2015.
- Diaz-Paniagua C. F., *Negotiating Terrorism. The Negotiation Dynamics of Four UN Counter-Terrorism Treaties, 1997–2005*, Ph.D. Dissertation, City University of New York 2008.
- Duda D., *Terroryzm islamski*, Kraków 2002.
- Ehteshami A., Sidagmed A. S., *Islamic Fundamentalism*, New York–London 1996.
- Elesa J. K., Else D. H., *Naval Station Guantanamo Bay. History and Legal Issues Regarding Its Lease Agreements*, Washington D.C. 2016.
- Evangelista M., *Law, Ethics, and the War on Terror*, Cambridge 2008.
- Farrior S. (ed.), *Equality and Non-Discrimination under International Law*, Routledge 2015.
- Fieducik B., *Terroryzm morski w świetle międzynarodowego prawa karnego*, Białystok 2013.

- Gabriel-Węglowski M., *Działania antyterrorystyczne. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Garlicki L., Hofmański P., Wróbel A., *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010.
- Grabowski M., *Rywalizacja czy integracja? Procesy i organizacje integracyjne w regionie Azji i Pacyfiku na przełomie XX i XXI wieku*, Kraków 2015.
- Hoffman B., *Inside Terrorism*, New York 2006.
- Hołyst B., *Terroryzm*, t. 1, Warszawa 2011.
- International Committee of the Red Cross, *Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*. Geneva, 12 August 1949. *Commentary to Article 3*, 2016, <https://ihldatabases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=59F6CDFA490736C1C1257F7D004BAoEC> (dostęp: 7.10.2022).
- Kleczkowska A., *Użycie siły zbrojnej między państwami w świetle międzynarodowego prawa zwyczajowego*, Warszawa 2018.
- Konert A., *Odpowiedzialność cywilna przewoźnika lotniczego*, Warszawa 2010.
- Kościelniak K., *Dżihad. Święta wojna w islamie. Związek religii z państwem, islam a demokracja, chrześcijaństwo w krajach muzułmańskich*, Kraków 2002.
- Kowalski M., *Prawo do samoobrony jako środek zwalczania terroryzmu międzynarodowego*, Warszawa 2013.
- Kowalski W., *Restytucja dzieł sztuki. Studium z dziedziny prawa międzynarodowego*, Katowice 1993.
- Kruglanski A. W., Bélanger J. J., Gunaratna R., *The Three Pillars of Radicalization. Needs, Narratives, and Networks*, New York 2019.
- Lech M., *Ochrona prawna społeczności międzynarodowej wobec zagrożenia terroryzmem. Studium międzynarodowego prawa antyterrorystycznego*, Gdańsk 2014, <https://sip.lex.pl> (dostęp: 12.06.2023).
- Lubiewski P., *Terroryzm a migracja. Zależności i skutki*, Wrocław 2018.
- Macridis R. C., *Contemporary Political Ideologies. Movements and Regimes*, Glenview 1989.
- Marcinko M., *Normatywny paradygmat prowadzenia działań zbrojnych w międzynarodowym konflikcie zbrojnym*, Wrocław 2019.
- Marcinko M., *Wybrane aspekty walki z terroryzmem w prawie międzynarodowym*, Dęblin 2008.
- Melzer N., *Targeted Killing in International Law*, Oxford 2008.
- Mendes de Leon P., *Introduction to Air Law*, Alphen aan den Rijn 2017.
- Miller E., *Global Terrorism Overview: Terrorism in 2019*, College Park, MD 2020.
- Mudde C., *The ideology of the extreme right*, Manchester–New York 2000.
- Murphy M. N., *Small boats, weak states, dirty money. Piracy and maritime terrorism in the modern world*, London 2010.
- Nahlik S., *Grabież dzieł sztuki – rodowód zbrodni międzynarodowej*, Wrocław–Kraków 1958.

- Nilan P., *Young People and the Far Right*, Singapore 2021.
- Perry D. L., *Partly Cloudy. Ethics in War, Espionage, Covert Action, and Interrogation*, London 2016.
- Rabasa A., Benard Ch., *Eurojihad. Patterns of Islamist Radicalization and Terrorism in Europe*, New York 2015.
- Rajchel J., *Bezpieczeństwo w porcie lotniczym*, Dęblin 2010.
- Rogalski M., *Podśluch procesowy i pozaprocessowy. Kontrola i utrwalanie rozmów na podstawie kpk oraz ustaw szczególnych*, Warszawa 2019.
- Rojszczak M., *Ochrona prywatności w cyberprzestrzeni w prawie polskim i międzynarodowym z uwzględnieniem zagrożeń wynikających z nowych technik przetwarzania informacji*, Warszawa 2018.
- Sassòli M., *International Humanitarian Law. Rules, Controversies, and Solutions to Problems Arising in Warfare*, Cheltenham 2019.
- Shaw M. N., *Prawo międzynarodowe*, przeł. J. J. Gojło et al., Warszawa 2006.
- Silber M. D., Bhatt A., *Radicalization in the West: The Homegrown Threat*, New York 2007.
- Szlachter D., *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej – nowy impuls*, Toruń 2006.
- Szpak A., *Status prawny zatrzymanych w Guantanamo Bay*, Toruń 2007.
- Telep D., Telep J., *Terroryzm – źródła, przeobrażenia, zarządzanie systemem antyterrorystycznym*, Warszawa 2019.
- Uliasz J., *Konstytucyjna ochrona prywatności w świetle standardów międzynarodowych*, Rzeszów 2018.
- Vickers A., *A History of Modern Indonesia*, New York 2013.
- Weatherbee D., *International Relations in Southeast Asia. The Struggle for Autonomy*, New York 2009.
- Wiak K., *Terrorism and criminal law*, eng. transl. K. Szluga, Lublin 2012.
- Williamson M., *Terrorism, War and International Law. The Legality of the Use of Force*, Farnham 2013.
- Zasieczna B., Zasieczny A. (red.), *Encyklopedia terroryzmu*, Warszawa 2004.
- Zeidler K., *Restytucja dóbr kultury ze stanowiska filozofii prawa. O trudnych przypadkach na granicy kultury i prawa*, Warszawa 2011.

Artykuły w czasopismach naukowych i pracach zbiorowych

- Ahmad A. R., *The ASEAN Convention on Counter-Terrorism 2007*, „Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law” 2013, vol. 14, issue 1–2.
- Aleksandrowicz T. R., *Zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa ze strony terroryzmu międzynarodowego*, „Krytyka Prawa” 2010, t. 2, nr 1.
- Andréani G., *The „War on Terror”: Good Cause, Wrong Concept*, „Survival” 2004, vol. 46, No. 4.

- Antonów R., *Charakterystyka współczesnego terroryzmu*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2015, t. 37, nr 4.
- Anwar D. F., *ASEAN and Indonesia: Some Reflections*, „Asian Journal of Political Science” 1997, vol. 5, No. 1.
- Appleby R. S., Marty M. E., *Fundamentalism*, „Foreign Policy” 2002, No. 128.
- Austria M. S., *Moving Towards an ASEAN Economic Community*, „East Asia” 2012, vol. 29, issue 2.
- Azubiike L., *Status of Taliban and Al Qaeda Soldiers: Another Viewpoint*, „Connecticut Journal of International Law” 2003, vol. 19.
- Ballock G., Kadiyali V., Simon D. H., *The Impact of Post-9/11 Airport Security Measures on the Demand for Air Travel*, „Journal of Law and Economics” 2007, vol. 50, issue 4.
- Barcik J., *Koncepcja samoobrony w prawie międzynarodowym w dobie „wojny z terroryzmem”*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, R. III, nr 1.
- Barcik J., *Użycie siły w stosunkach międzynarodowych*, [w:] J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2017.
- Barnes J., *Force-feeding and the legacy of torture in the ‘war on terror’*, „The International Journal of Human Rights” 2019, vol. 23, No. 7.
- Bentzen H. B., Høstmælingen N., *Balancing Protection and Free Movement of Personal Data: The New European Union General Data Protection Regulation*, „Annals of Internal Medicine” 2019, vol. 170, issue 5.
- Beyga E., *Użycie siły w stosunkach międzynarodowych oraz ograniczenie jej stosowania*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2011, nr 1.
- Bílková V., *Foreign Terrorist Fighters and International Law*, „Groningen Journal of International Law” 2018, vol. 6, No. 1.
- Blair M. M., *The Economics of Post-September 11 Financial Aid to Airlines*, „Indiana Law Review” 2003, vol. 36, <https://mckinneylaw.iu.edu/ilr/pdf/vol36p367.pdf> (dostęp: 15.12.2021).
- Bobiński S., *Między demokracją a radykalizacją. Europejski ekstremizm polityczny – wybrane zagadnienia*, [w:] *Współczesne ekstremizmy. Geneza, przejawy, przeciwdziałanie*, red. P. Lubiewski, W. Pływaczewski, Olsztyn 2014.
- Borelli M., *ASEAN Counter-Terrorism Weaknesses*, „Counter Terrorist Trends and Analyses” 2017, vol. 9, issue 9.
- Braniewicz O. E., Karakulski J., *Między poszanowaniem prawa do prywatności jednostki a ingerencją w to prawo – konsekwencje tzw. ustawy inwigilacyjnej*, [w:] *Zagrożenia dla prawa do prywatności jednostki we współczesnym świecie*, red. J. Karakulski, Kraków 2019.
- Brooks R. A., *Muslim „Homegrown” Terrorism in the United States. How Serious Is the Threat?*, „International Security” 2011, vol. 36, No. 2.

- Cahn O., *La lutte antiterroriste en France: un dispositif d'exception?*, [w:] *État de droit et dispositifs juridiques de lutte contre le terrorisme. Aspects comparés*, éd. M. Boumghar, L. Delabie, Paris 2020.
- Casey-Maslen S., *Pandora's box? Drone strikes under jus ad bellum, jus in bello, and international human rights law*, „International Review of the Red Cross” 2012, vol. 94, No. 886.
- Chau A., *Security Community and Southeast Asia: Australia, the US, and ASEAN's Counter-Terror Strategy*, „Asian Survey” 2008, vol. 48, No. 4.
- Chlebowicz P., *Kilka uwag o kryminologicznych implikacjach migracji i uchodźstwa*, [w:] *Uchodźcy – nowe wyzwania dla bezpieczeństwa europejskiego na tle standardów praw człowieka*, red. W. Pływaczewski, M. Ilnicki, Olsztyn 2015.
- Chow J. T., *ASEAN Counterterrorism Cooperation Since 9/11*, „Asian Survey” 2005, vol. 45, No. 2.
- Costello C., Foster M., *Non-refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test*, „Netherlands Yearbook of International Law” 2015, vol. 46.
- Czarnota-Hooglugt A., *Źródła finansowania Państwa Islamskiego*, [w:] *Państwo Islamskie (ISIS). Historia powstania i taktyka działania*, red. K. Danielewicz, Oświęcim 2019.
- Çaksu A., *Islamophobia, Chinese Style: Total Internment of Uyghur Muslims by the People's Republic of China*, „Islamophobia Studies Journal” 2020, vol. 5, No. 2.
- Danielewicz K., *Wstęp*, [w:] *Państwo Islamskie (ISIS). Historia powstania i taktyka działania*, red. K. Danielewicz, Oświęcim 2019.
- Dinstein Y., *Jus ad Bellum Aspects of the „War on Terrorism”*, [w:] *Terrorism and the Military. International Legal Implications*, ed. W. P. Heere, The Hague 2003.
- Dörmann K., *The legal situation of „unlawful/unprivileged combatants”*, „International Review of the Red Cross” 2003, vol. 85, No. 849.
- Duda M., *Uchodźcy, imigranci i mniejszości jako ofiary przestępstw z nienawiści*, [w:] *Uchodźcy – nowe wyzwania dla bezpieczeństwa europejskiego na tle standardów praw człowieka*, red. W. Pływaczewski, M. Ilnicki, Olsztyn 2015.
- Dziewulska A., *Strategie bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2016, nr 4.
- Emmers R., *Comprehensive security and resilience in Southeast Asia: ASEAN's approach to terrorism*, „The Pacific Review” 2009, vol. 22, issue 2.
- Farer T., *The Rise of the Inter American Human Rights System: No Longer a Unicorn, Not Yet an Ox*, „Human Rights Quarterly” 1997, vol. 19, No. 3.
- Febrica S., *ASEAN Counterterrorism Cooperation and Human Rights Protection*, [w:] *International Human Rights and Counter-Terrorism*, eds. S. Hoadley, E. Shor, Singapore 2019.
- Febrica S., *Securitizing Terrorism in Southeast Asia: Accounting for the Varying Responses of Singapore and Indonesia*, „Asian Survey” 2010, vol. 50, issue 3.

- Fedor T., Galik G., *Rozstrzygnięcie o prawie własności do nieruchomości będących dawniej w posiadaniu wspólnot wyznaniowych na Węgrzech*, [w:] *Dobra kultury i problemy własności. Doświadczenia Europy Środkowej po 1989 roku*, red. G. Czubek, P. Kosiewski, Warszawa 2005.
- Florczak-Wątor M., Art. 37, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Florczak-Wątor M., Art. 47, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Forest J. J. F., *The Modern Terrorist Threat to Aviation Security*, „Perspectives on Terrorism” 2007, vol. I, issue 6, [https://www.files.ethz.ch/isn/163691/FULL\(12\).pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/163691/FULL(12).pdf) (dostęp: 15.12.2021).
- Gaggioli G., *Remoteness and human rights law*, [w:] *Research Handbook on Remote Warfare*, ed. J. D. Ohlin, Cheltenham 2017.
- Gardocka T., *Ustawa antyterrorystyczna a wolności konstytucyjne*, [w:] *Pożyskanie informacji w walce z terroryzmem*, red. P. Herbowski, D. Słapczyńska, D. Jagiełło, Warszawa 2017.
- Garlicki L., Zubik M., Art. 37, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2: Art. 30–86, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Gillich I., *Limits and Potentials of Precautionary Measures as a Remedy for Violations of International Human Rights – The Case of the Inter-American Human Rights System*, „University of Western Australia Law Review” 2014, vol. 38, issue 1.
- Goh E., *The ASEAN Regional Forum in United States East Asian Strategy*, „The Pacific Review” 2004, vol. 17, issue 1.
- Górak-Sosnowska K., *Brytyjskie bolączki z deradykalizacją. Prevent jako krzywe zwierciadło lokalnej społeczności muzułmańskiej*, [w:] *Zderadykalizować radykała*, red. K. Górak-Sosnowska, Warszawa 2018.
- Grzelak A., *Granica między skuteczną walką z przestępczością a prawem do prywatności i do ochrony danych osobowych – glosa do wyroku TS z 8.04.2014 r. w sprawach połączonych: C-293/12 i C-594/12 Digital Rights Ireland*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 7.
- Gunaratna R., *ASEAN’s Greatest Counter Terrorism Challenge: The Shift from „Need to Know” to Smart to Share*, [w:] *Combatting Violent Extremism and Terrorism in Asia and Europe. From Cooperation to Collaboration*, ed. C. Echle, Singapore 2018.
- Haacke J., *The War on Terror: Implications for the ASEAN Region*, [w:] *Asia-Pacific Economic and Security Co-operation*, ed. Ch. M. Dent, New York 2003.
- Hafner-Burto E. M., Helfer L. R., Fariss C. J., *Emergency and Escape: Explaining Derogations from Human Rights Treaties*, „International Organization” 2011, vol. 65, No. 4.
- Hamilton-Hart N., *Terrorism in Southeast Asia: expert analysis, myopia and fantasy*, „The Pacific Review” 2005, vol. 18, No. 3.

- Heller K., „*One Hell of a Killing Machine*”: *Signature Strikes and International Law*, Melbourne Legal Studies Research Paper 2012, No. 634.
- Henry L., *The ASEAN Way and Community Integration: Two Different Models of Regionalism*, „*European Law Journal*” 2007, vol. 13, No. 6.
- Huérrou A. L., Regamey A., *Russia’s War in Chechnya: The Discourse of Counterterrorism and the Legitimation of Violence*, [w:] *Democracies at War against Terrorism*, ed. S. Cohen, New York 2008.
- Humphrys E., *Your terrorists, our ‘Lone Wolves’: Utøya in the shadow of 9/11*, [w:] *On Utøya. Anders Breivik, Right Terror, Racism and Europe*, eds. E. Humphrys, G. Rundle, T. Tietze, London 2011.
- Ingelevič-Citak M., Marcinko M., „*Kill them all and let God sort them out*”, or why religiously motivated terrorism should not be confused with the crime of genocide, [w:] *The Concept of Genocide in International Criminal Law. Developments after Lemkin*, eds. M. Odello, P. Łubiński, London–New York 2020.
- Ingelevič-Citak M., Marcinko M., *Terroryzm w cyberprzestrzeni – istota problemu, tendencje oraz zwalczanie w świetle polityki bezpieczeństwa i regulacji prawnych Unii Europejskiej*, [w:] *W jakiej Unii Europejskiej Polska – jaka Polska w Unii Europejskiej. Instytucjonalizacja współpracy międzynarodowej*, red. E. Cała-Wacinkiewicz i in., Warszawa 2019.
- Ingelevič-Citak M., Przyszlak Z., *Jihadist, Far-Right and Far-Left Terrorism in Cyberspace – Same Threat and Same Countermeasures?*, „*International Comparative Jurisprudence*” 2020, vol. 6, issue 2.
- Izak K., *Ograniczenia i problemy w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości imigrantów w Europie*, „*Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*” 2019, nr 17.
- Jamil U., *Can Muslims Fly? The No Fly List as a Tool of the „War on Terror”*, „*Islamophobia Studies Journal*” 2017, vol. XX, No. X.
- Jesiołowski K., *Kantowskie pojęcie godności a współczesne prawodawstwo*, „*Societas et Ius*” 2017, nr 6.
- Johannot-Gradis Ch., *Protecting the past for the future: How does law protect tangible and intangible cultural heritage in armed conflict?*, „*International Review of the Red Cross*” 2015, vol. 97, No. 900.
- Jonakait R. N., Rasul v. Bush: *Unanswered questions*, „*William & Mary Bill of Rights Journal*” 2004–2005, vol. 13, No. 4.
- Jones F. L., *Securing America from Attack: The Defense Department’s Evolving Role After 9/11*, [w:] *The U.S. Army War College Guide to National Security Issues*, ed. J. B. Bartholomees, Carlisle 2010.
- Jureńczyk Ł., *Bushowska wizja wojny z terroryzmem*, „*Świat Idei i Polityki*” 2009, t. 9.
- Kamińska E. H., *Międzynarodowe prawo humanitarne*, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne. Repetytorium*, red. J. Horodyski, Warszawa 2008.
- Kania M., *Więzienie w Guantanamo jako przykład biopolitycznego paradygmatu globalnej wojny z terroryzmem*, „*Poliarchia*” 2015, nr 2(5).

- Karska E., Karski K., *Introduction: The Phenomenon of Foreign Fighters and Foreign Terrorist Fighters. An International Law and Human Rights Perspective*, „International Community Law Review” 2016, vol. 18.
- Käsebage N., *Prevention of Radicalization in Western Muslim Diasporas*, [w:] *Handbook of Terrorism Prevention and Preparedness*, ed. A. P. Schmid, The Hague 2020.
- Kijańska K., *Prawo do prywatności, a niejawne prowadzenie działań wobec cudzoziemców na gruncie ustawy o działaniach antyterrorystycznych*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2018, nr 44/1.
- Kleczkowska A., *Reakcja państwa na napaść zbrojną ze strony aktora niepaństwowego – uwagi na przykładzie doktryny unwilling or unable*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego Europejskiego i Porównawczego” 2015, R. 13.
- Kołodziejczak M., *Analiza pojęcia wojny, agresji i napaści zbrojnej oraz przykłady ich użycia w aktach prawnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej” 2015, nr 2(14).
- Kowalski M., *Znaczenie art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka dla międzynarodowego prawa uchodźczego*, [w:] *70 lat Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, red. M. Florczak-Wątor, M. Kowalski, Kraków 2019.
- Koziej S., *Ewolucja strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018, nr 2(61).
- Kranz J., *Nowe aspekty stosowania siły w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania*, red. J. Menkes, Warszawa 2006.
- Krupa R., *Terroryzm a międzynarodowe prawo humanitarne*, „Studia Politologiczne” 2009, nr 13.
- Kubiak K., *Atak terrorystyczny na port Aszdod*, „Przegląd Morski” 2009, nr 2.
- Kudrna J., *Rozwój regulacji prawnej dotyczącej majątku kościelnego w Republice Czeskiej*, [w:] *Dobra kultury i problemy własności. Doświadczenia Europy Środkowej po 1989 roku*, red. G. Czubek, P. Kosiewski, Warszawa 2005.
- Kusumaningrum A., *The ASEAN Political-Security Community: ASEAN Security Cooperation on Combatting Transnational Crimes and Transboundary Challenges*, „Jurnal Hukum Internasional” 2013, vol. 11, No. 1.
- Kuşkonmaz E. M., *EU-US Counter-Terrorism Agreements for Tracking Money and Airline Passengers: A Challenge to Right to Privacy and Personal Data Protection*, „Queen Mary Human Rights Review” 2015, vol. 2(1).
- Lashmann J., *Metody komunikacji*, [w:] *Państwo Islamskie (ISIS). Historia powstania i taktyka działania*, red. K. Danielewicz, Oświęcim 2019.
- Lauterpacht H., Bethlehem D., *The scope and content of the principle of non-refoulement: opinion*, [w:] *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*, eds. E. Feller, V. Türk, F. Nicholson, Cambridge 2003.

- Louks D., *(Fly) Anywhere But Here: Approaching EU-US Dialogue Concerning PNR in the Era of Lisbon*, „Indiana International & Comparative Law Review” 2013, vol. 23, No. 3.
- Lynch O., *British Muslim Youth: Radicalisation, Terrorism and the Construction of the „Other”*, „Critical Studies on Terrorism” 2013, vol. 6, issue 2.
- Ławrynówicz-Mikłaszewicz M., *Aksjologia wolności*, „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2014, Nr 3.
- Łubiński P., *Ochrona ludności cywilnej, ochrona uchodźców*, [w:] *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, red. Z. Falkowski, M. Marcinko, Warszawa 2014.
- Łubiński P., *Status kombatanta, ochrona i uprawnienia jeńców wojennych i innych osób zatrzymanych*, [w:] *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, red. Z. Falkowski, M. Marcinko, Warszawa 2014.
- Łysik A., *Terroryzm morski. Współczesne zagrożenie w transporcie międzynarodowym*, „Studia i Materiały Instytutu Transportu i Handlu Morskiego” 2012, nr 9.
- Małyśiak J., *Postanowienia ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych ze szczególnym uwzględnieniem kwestii praw i wolności cudzoziemców*, „Poliarchia” 2017, nr 2(9).
- Maran R., *Detention and Torture in Guantanamo*, „Social Justice” 2006, vol. 33, No. 4(106).
- Marcinko M., *Bojownicy o wolność czy terroryści? Członkowie ruchów narodowo-wyzwoleńczych w świetle międzynarodowego prawa humanitarne*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” 2010, t. 1.
- Marcinko M., *Czy akt terrorystyczny może stanowić zbrodnię ludobójstwa?*, „Międzynarodowe Prawo Humanitarne” 2014, t. V.
- Marcinko M., *Główne założenia międzynarodowego prawa humanitarne konfliktów zbrojnych*, [w:] *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, red. Z. Falkowski, M. Marcinko, Warszawa 2014.
- Marcinko M., *„Nielegalny kombatant”: problem z definicją*, [w:] *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Wyzwania XXI wieku*, red. D. Bugajski, Gdynia 2008.
- Marcinko M., *Pojęcie niepaństwowej zorganizowanej grupy zbrojnej w świetle poglądów doktryny prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo międzynarodowe. Idee a rzeczywistość*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, Warszawa 2018.
- Marcinko M., *Selektywna eliminacja Osamy bin Ladena w świetle prawa międzynarodowego*, „Międzynarodowe Prawo Humanitarne” 2013, t. IV.
- Marcinko M., *Terrorists in Armed Conflicts: The Question of Combatancy*, [w:] *Terrorisme et droit international/Terrorism and International Law*, eds. M. J. Glennon, S. Sur, Leiden 2008.

- Marcinko M., *The Evolution of UN Anti-Terrorist Conventions towards the Universal Treaty-Based Model of Combating Terrorism*, „Groningen Journal of International Law” 2018, vol. 6, ed. 1.
- Marcinko M., „Zorganizowana grupa zbrojna” w interpretacji międzynarodowych trybunałów karnych ad hoc, „Międzynarodowe Prawo Humanitarne” 2018, t. IX.
- Mbioh W. R., *The TFTP Agreement, Schrems Rights, and the Saugmandsgaard Requirements*, „Journal of Internet Law” 2016, vol. 20(6).
- Mickiewicz P., *Terroryzm morski i piractwo. Analiza zjawiska i formy przeciwdziałania na wybranym przykładzie*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 2.
- Monno A. G., *Piracy and Terrorism, Threats to Maritime Security: A Brief Analysis*, [w:] *Piracy and Maritime Terrorism. Logistics, Strategies, Scenarios*, ed. S. C. Galletti, Amsterdam 2012.
- Mucha B., *Zakres ingerencji egzekutywy w prawa i wolności obywateli USA w dobie walki z terroryzmem*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2010, nr 1–2.
- Munjeri D., *Tangible and Intangible Heritage: from difference to convergence*, „Museum International. Intangible heritage” 2004, vol. LVI, No. 1–2.
- Nasu H., *Counter-Terrorism*, [w:] *The Legal Authority of ASEAN as a Security Institution*, eds. H. Nasu et al., Cambridge 2019.
- Nasu H., Tan S. S., *ASEAN and the Development of Counter-Terrorism Law and Policy in Southeast Asia*, „UNSW Law Journal” 2016, vol. 39, No. 3.
- Nestorovska D., Rose G., *Towards an ASEAN counter-terrorism treaty*, „Singapore Year Book of International Law” 2005, vol. 9.
- Neumann P. R., *The Trouble with Radicalization*, „International Affairs (Royal Institute of International Affairs)” 2013, vol. 89, No. 4.
- Nieprzecka A. J., *Atak na budowlę w Timbaktu jako zbrodnia wojenna – uwagi na marginesie sprawy Al Mahdi*, [w:] *Samorząd terytorialny, architektura, dzieła sztuki, prawo*, red. P. Dobosz i in., Kraków 2018.
- Nishikawa Y., *The „ASEAN Way” and Asian Regional Security*, „Politics & Policy” 2007, vol. 35, No. 1.
- Osiecki M., *Passenger Name Record (PNR) – an Effective Tool in Fight Against Terrorism or an Unfair Limitation of Our Right to Protection of Personal Data?*, [w:] *Law 2.0: New Methods, New Laws. 7th International Conference of PHD Students and Young Researchers. Conference Papers*, ed. V. Vėbraitė, Vilnius 2019.
- Oxley D., Jain Ch., *Global Air Passenger Markets: Riding Out Periods of Turbulence*, [w:] *World Economic Forum, The Travel & Tourism Competitiveness Report 2015*, Geneva 2015.
- Pearlman S., *Human Rights Violations at Guantánamo Bay: How the United States Has Avoided Enforcement of International Norms*, „Seattle University Law Review” 2015, vol. 38, issue 3.

- Peterson M. J., *Using the General Assembly*, [w:] *Terrorism and the UN. Before and After September 11*, eds. J. Boulden, T. G. Weiss, Bloomington 2004.
- Piątek J. J., *Długa wojna z terroryzmem*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2007, t. 2.
- Pyrzyk A., *Losy wybranych zbiorów i dzieł sztuki, jako tło dla prawnej analizy rewindykacji dzieł sztuki*, [w:] *Dokumenty rewindykacji polskich dóbr kultury zrabowanych przez Niemców w latach 1939–1944 z archiwum Karola Estreichera jr., największego rewindykatora w historii Europy (1939–1975)*, red. Z. K. Witek, Kraków 2015.
- Pyrzyk A., *Mieszkański strój żywiecki – pilna potrzeba wpisu na Listę Reprezentatywną Niematerialnego Dziedzictwa Kulturowego UNESCO*, [w:] *Rozpoznać przeszłość w teraźniejszości – Granice dziedzictwa*, red. M. Kozielska, W. Po-skrobko, Kraków 2019.
- Qurashi F., *The Prevent strategy and the UK ‘war on terror’: embedding infrastructures of surveillance in Muslim communities*, „Palgrave Communications” 2018, vol. 4, No. 17.
- Rakowski P., *Walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem*, [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F. Jasiński, K. Smoter, Warszawa 2005.
- Rapoport D. C., *The Four Waves of Modern Terrorism*, [w:] *Attacking Terrorism. Elements of a Grand Strategy*, eds. A. K. Cronin, J. M. Ludes, Washington D.C. 2004.
- Reydams L., Wouters J., „A la guerre comme a la guerre”: *Patterns of Armed Conflict over Time and How the Law Responded to Them*, [w:] *Armed Conflicts and the Law*, eds. J. Wouters, Ph. de Man, N. Verlinden, Cambridge 2016.
- Riley K. J., *Flight of Fancy? Air Passenger Security Since 9/11*, [w:] *The Long Shadow of 9/11. America’s Response to Terrorism*, eds. B. M. Jenkins, J. P. Godges, Santa Monica 2011.
- Risman H., Wilujeng N. F., *Examining ASEAN Our Eyes Dealing with Regional Context in Counter Terrorism, Radicalism and Violent Extremism*, „People: International Journal of Social Sciences” 2020, vol. 6, issue 1.
- Rizer A., *Dog Fight: Did the International Battle over Airline Passenger Name Records Enable the Christmas-Day Bomber?*, „Catholic University Law Review” 2011, vol. 60, issue 1.
- Robison K. K., Crenshaw E. M., Jenkins J. C., *The Social Origins of Islamist and Leftist Transnational Terrorism*, „Social Forces” 2006, vol. 4, issue 84.
- Rotfeld A. D., *Geneza i miejsca konfliktów na przełomie XX i XXI wieku*, „Pro Memoria” 2005, nr 22.
- Rühle M., *Reflections on 9/11. A View from NATO*, [w:] *NATO beyond 9/11. The Transformation of the Atlantic Alliance*, eds. E. Hallams, L. Ratti, B. Zyla, London 2013.

- Saas C., *The Changes in Laws on Immigration and Asylum in France in Response to Terrorist Fears*, [w:] *Terrorism and the Foreigner. A Decade of Tension around the Rule of Law in Europe*, eds. E. Guild, A. Baldaccini, Leiden 2007.
- Sadat L. N., *Extraordinary Rendition, Torture, and Other Nightmares from the War on Terror*, „George Washington Law Review” 2007, vol. 75.
- Safjan M., *Ochrona danych osobowych – granice autonomii informacyjnej*, [w:] *Ochrona danych osobowych*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1999.
- Sahar A., *Countering Radicalisation in the United Kingdom: A Community-Based Approach*, [w:] *Investigating Radicalization Trends. Case Studies in Europe and Asia*, eds. B. Akhgar et al., Cham 2020.
- Schmid A. P., *Research on Radicalisation: Topics and Themes*, „Perspectives on Terrorism” 2016, vol. 10, No. 3.
- Sebastian L. C., *Indonesian State Responses to September 11, the Bali Bombings, and the War in Iraq: Sowing the Seeds for an Accommodationist Islamic Framework?*, „Cambridge Review of International Affairs” 2003, vol. 16, issue 3.
- Sedgwick M., *The Concept of Radicalization as a Source of Confusion*, „Terrorism and Political Violence” 2010, vol. 22, issue 4.
- Silke A., *Research on Terrorism: A Review of the Impact of 9/11 and Global War on Terrorism*, [w:] *Terrorism Informatics. Knowledge Management and Data Mining for Homeland Security*, eds. H. Chen et al., New York 2008.
- Singh D., *Responses to Terrorism in Southeast Asia*, „Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism” 2009, vol. 4, issue 1.
- Sitaropoulos N., *The Role and Limits of the European Court of Human Rights in Supervising State Security and Anti-terrorism Measures affecting Aliens' Rights*, [w:] *Terrorism and the Foreigner. A Decade of Tension around the Rule of Law in Europe*, eds. E. Guild, A. Baldaccini, Leiden 2007.
- Sparrow J., *The Panic in Europe: Islamophobia and the Right*, [w:] *On Utøya. Anders Breivik, Right Terror, Racism and Europe*, eds. E. Humphrys, G. Rundle, T. Tietze, Elguta Press 2014.
- Stephens W., Sieckelinc S., Boutellier H., *Preventing Violent Extremism: A Review of the Literature*, „Studies in Conflict and Terrorism” 2021, vol. 44, issue 4.
- Steyn J., *Guantanamo Bay: Legal Black Hole*, „International Comparative Law Quarterly” 2004, vol. 53.
- Strachota K., *Bliski Wschód w cieniu Państwa Islamskiego*, „Punkt Widzenia OSW” 2015, nr 52.
- Swoboda P., *Dokąd zmierza współczesny terroryzm? Możliwe kierunki rozwoju zjawiska w drugiej dekadzie XXI wieku*, [w:] *Państwo, prawo, bezpieczeństwo, ekonomia i edukacja w obliczu zagrożeń XXI wieku*, t. 1, red. A. Piędel, J. Pomiankiewicz, A. Żebrowski, Nisko 2014.
- Szpak A., *Status zatrzymanych w Guantanamo Bay na Kubie*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, R. 5, nr 3.

- Szubrycht T., *Cyberterroryzm jako nowa forma zagrożenia terrorystycznego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2005, R. XLVI, nr 1.
- Szych G., *Kontrola operacyjna w polskim prawie antyterrorystycznym*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2018, vol. XXI, nr 39.
- Świerczewska-Gąsiorowska A., *Prawne aspekty przestępstw z nienawiści*, [w:] *Współczesne ekstremizmy. Geneza, przejawy, przeciwdziałanie*, red. P. Lubiewski, W. Pływaczewski, Olsztyn 2014.
- Tan A., *Southeast Asia as the 'second front' in the war against terrorism: evaluating the threat and responses*, „Terrorism and Political Violence” 2003, vol. 15, No. 2.
- Tan A., *Terrorism, Insurgency and Religious Fundamentalism in Southeast Asia*, „Defence Studies” 2008, vol. 8, No. 3.
- Tan S. S., *Sending in the Cavalry: The Growing Militarization of Counterterrorism in Southeast Asia*, „PRISM” 2018, vol. 7, No. 4.
- Taracha A., *Nowe regulacje dotyczące czynności operacyjno-rozpoznawczych zawarte w Ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych*, [w:] *Pozyskiwanie informacji w walce z terroryzmem*, red. P. Herbowski, D. Ślarczyńska, D. Jagiełło, Warszawa 2017.
- Tittmore B. D., *Guantanamo Bay and the Precautionary Measures of the Inter-American Commission on Human Rights: A Case for International Oversight in the Struggle Against Terrorism*, „Human Rights Law Review” 2006, vol. 6, No. 2.
- Topór P., *Polityka bezpieczeństwa Indonezji po zamachach terrorystycznych na wyspie Bali jako przykład skutecznej reakcji na zagrożenie terroryzmu religijnego*, [w:] *Wojna, terroryzm i bezpieczeństwo narodowe*, red. K. Łukomiak, Łódź 2020.
- Tuleja P., Art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Turner J. S. G., *Piracy in the Air*, „Naval War College Review” 1969, vol. 22, No. 1.
- Tzanou M., *The War Against Terror and Transatlantic Information Sharing: Spillovers of Privacy or Spillovers of Security*, „Utrecht Journal of International and European Law” 2015, vol. 31, issue 80.
- Uhma P., *Zasada non-refoulement jako norma ius cogens*, [w:] *Ius cogens – soft law. Dwa bieguny prawa międzynarodowego publicznego*, red. B. Kuźniak, M. Ingelevič-Citak, Kraków 2017.
- VanWasshnova M. R., *Data Protection Conflicts Between the United States and the European Union in the War on Terror: Lessons Learned from the Existing System of Financial Information Exchange*, „Case Western Reserve Journal of International Law” 2007–2008, vol. 39.
- Voss W. G., *After Google Spain and Charlie Hebdo: The Continuing Evolution of European Union Data Privacy Law in a Time of Change*, „The Business Lawyer” 2015–2016, vol. 71, No. 1.
- Wałek T., *Pojęcie, geneza i klasyfikacja zjawisk terrorystycznych*, „Securitologia” 2018, nr 2.

- Watkin K., *Warriors Without Rights? Combatants, Unprivileged Belligerents, and the Struggle Over Legitimacy*, HPCR Occasional Paper Series, Winter 2005, No. 2.
- Weimann G., *Lone Wolves in Cyberspace*, „Journal of Terrorism Research” 2012, vol. 3, issue 2.
- Weissbrodt D., Bergquist A., *Extraordinary Rendition and the Torture Convention*, „Virginia Journal of International Law” 2006, vol. 46.
- Wejksznier A., *Oblicza terroryzmu islamskiego w Indonezji na początku XXI wieku. Casus Dżama'a Islamija*, „Przegląd Strategiczny” 2011, nr 2.
- Whitman J. Q., *The Two Western Cultures of Privacy: Dignity Versus Liberty*, „Yale Law Journal” 2004, vol. 113.
- Wiatr J. J., *Demokracja w obliczu terroryzmu*, [w:] *O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, red. G. Baranowska i in., Warszawa 2017.
- Wicaksana I., *Militarising Counterterrorism in Southeast Asia: Incompatibilities and Implications for ASEAN*, „European Journal of East Asian Studies” 2019, vol. 18, issue 2.
- Yin T., *Ending the War on Terrorism One Terrorist at a Time: A Noncriminal Detention Model for Holding and Releasing Guantanamo Bay Detainees*, „Harvard Journal of Law & Public Policy” 2005, vol. 29, No. 1.
- Zito N., *Światowa walka z terroryzmem a ochrona praw człowieka*, [w:] *Polityka medialna instytucji państwowych w obszarze zagrożeń terrorystycznych*, red. B. Perkowska, Warszawa 2009.
- Żylicz M., *Terroryzm lotniczy w świetle prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 9.

Publikacje internetowe

- #NoFlyListKids: *Canadian Children Falsely Flagged As Security Threats*, <https://noflylistkids.ca/en/home/> (dostęp: 15.12.2021).
- 9/11 Memorial & Museum, *International Community Responds*, <https://www.911memorial.org/learn/resources/digital-exhibitions/digital-exhibition-revealed-hunt-bin-laden/international-community-responds> (dostęp: 21.09.2021).
- 1993 World Trade Center Bombing, 21.02.2019, <https://www.state.gov/1993-world-trade-center-bombing/> (dostęp: 25.05.2021).
- About the ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus (ADMM-Plus)*, <https://admm.asean.org/index.php/about-admm/about-admm-plus.html> (dostęp: 11.03.2021).
- ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC)*, <https://asean.org/asean-political-security-community/asean-ministerial-meeting-on-transnational-crime-ammtc> (dostęp: 18.02.2021).
- Asia expands its lead in maritime trade and business*, 18.11.2021, <https://unctad.org/news/asia-expands-its-lead-maritime-trade-and-business> (dostęp: 3.09.2022).

- Bilal A., *Wojna hybrydowa – nowe zagrożenia, złożoność i „zaufanie” jako antidotum*, 30.11.2021, <https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2021/11/30/wojna-hybrydowa-nowe-zagrozenia-zlozonosc-i-zaufanie-jako-antidotum/index.html> (dostęp: 20.12.2021).
- Bush G. W., *Address to a Joint Session of Congress and the American People*, United States Capitol, Washington D.C., 20 September 2001, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html> (dostęp: 21.09.2021).
- Canadian Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, <http://www.laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-46/page-42.html#h-121176> (dostęp: 15.10.2022).
- Christians L.-L., *2011 Expert workshop on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred*, vol. 4: *Annex – European Legislations*, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Expression/ICCPV/Vienna/LouisLeonChristiansVol4.pdf> (dostęp: 15.10.2022).
- Detainees scheduled to arrive in Cuba*, 11.01.2002, edition.cnn.com/2002/WORLD/asiapcf/central/01/10/ret.detainee.transfer/index.html (dostęp: 15.12.2021).
- European Commission, *Aviation Security*, https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/aviation-security_en (dostęp: 15.12.2021).
- European Court of Human Rights Press Unit, *Factsheet – Secret detention sites*, March 2019, https://www.echr.coe.int/documents/fs_secret_detention_eng.pdf (dostęp: 21.09.2021).
- Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2019*, https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/tesat_2019_final.pdf (dostęp: 21.09.2021).
- Federal Bureau of Investigation, *About the Terrorist Screening Center*, <https://www.fbi.gov/investigate/terrorism/tsc> (dostęp: 15.12.2021).
- Financial Action Task Force (FATF) Report, *Emerging Terrorist Financing Risks*, Paris 2015, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf> (dostęp: 22.09.2021).
- French Penal Code, http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/french_penal_code_33.pdf (dostęp: 15.10.2022).
- Gagaku*, <https://ich.unesco.org/en/RL/gagaku-00265> (dostęp: 20.12.2021).
- Global Terrorism Database, <https://www.start.umd.edu/gtd/> (dostęp: 29.03.2021).
- Government of Canada, *Canadian Travel Number (CTN)*, <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrnt/cntr-trrrsm/pssngr-prtct/cndn-trvl-nmbr/index-en.aspx> (dostęp: 15.12.2021).
- Grossman C. M., *Inter-American Commission on Human Rights*, updated December 2021, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e831?rskey=JzBhuZ&result=1&prd=MPIL> (dostęp: 30.06.2023).
- Guantanamo Indefinite Detainees List Released By Obama Administration*, 17.06.2013, http://www.huffpost.com/entry/guantanamo-indefinite-detainees-list_n_3456256 (dostęp: 20.03.2021).

- Hoffman B., *How Has the Terrorism Threat Changed Twenty Years After 9/11?*, 12.08.2021, <https://www.cfr.org/in-brief/how-has-terrorism-threat-changed-twenty-years-after-911> (dostęp: 22.09.2021).
- Homeland Security Digital Library, *Looking Back: Air Cargo Bomb Plot Foiled on October 29, 2010*, 29.10.2012, <https://www.hsdl.org/c/looking-back-air-cargo-bomb-plot-foiled-on-october-29-2010/> (dostęp: 15.12.2021).
- Hope A., *94 terror suspects caught when booking airline flights, says report*, „The Brussels Times”, 7.09.2019, <https://www.brusselstimes.com/news/belgium-all-news/67242/94-terror-suspects-caught-when-booking-airline-flights-says-report/> (dostęp: 15.12.2021).
- Igoe M., *Experts hope Biden will adopt new US approach to countering violent extremism*, 25.02.2021, <https://www.devex.com/news/experts-hope-biden-will-adopt-new-us-approach-to-countering-violent-extremism-99154> (dostęp: 11.03.2021).
- Ingram H. J., *Terrorism Prevention in the United States. A Policy Framework for Filling the CVE Void*, November 2018, <https://extremism.gwu.edu/sites/g/files/zaxdz-s2191/f/Terrorism%20Prevention%20Policy%20Paper.pdf> (dostęp: 8.03.2021).
- Institute for the Analysis of Global Security, *How much did the September 11 terrorist attack cost America?*, <http://www.iags.org/costof911.html> (dostęp: 15.12.2021).
- Inter-American Commission on Human Rights, *Detainees in Guantánamo Base, Cuba; Request for Precautionary Measures*, 13 March 2002, <http://hrlibrary.umn.edu/cases/guantanamo-2003.html> (dostęp: 22.09.2021).
- International Air Transport Association (IATA), *The Future of Interline. A new model for seamless customer journeys*, October 2019, <https://www.iata.org/contentassets/23426d4b09a0446dbe831601869098a1/future-of-interline-wp.pdf> (dostęp: 15.12.2021).
- International Committee of the Red Cross, *Report on the Treatment by the Coalition Forces of Prisoners of War and Other Protected Persons by the Geneva Conventions in Iraq During Arrest, Internment and Interrogation*, February 2004, https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2004/icrc_report_iraq_feb2004.htm (dostęp: 22.09.2021).
- International Maritime Organization (IMO), *Status of Treaties*, 25.05.2022, <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Status%20of%20IMO%20Treaties.pdf> (dostęp: 5.06.2023).
- Jager A., *The „Shoe Bomber” Richard Reid – His Radicalization Explained*, International Institute for Counter-Terrorism, February 2018, <https://www.ict.org.il/images/Richard%20Reid%20-%20His%20Radicalization%20Explained.pdf> (dostęp: 15.12.2021).
- Jones S. G., Doxsee C., Harrington N., *The Escalating Terrorism Problem in the United States*, 17.06.2020, <https://www.csis.org/analysis/escalating-terrorism-problem-united-states> (dostęp: 8.03.2021).

- Kalitowski S., *Morski terroryzm*, 21.12.2010, <https://www.special-ops.pl/artykul/id77,morski-terroryzm> (dostęp: 29.03.2021).
- Konfederacja party program*, <http://www.konfederacja.net/bezpieczenstwo-narodowe>.
- Kudnani A., *The Anti-Islamist: Anders Behring Breivik's Manifesto*, <http://www.icct.nl/publication/the-anti-islamist-anders-behring-breiviks-manifesto> (dostęp: 15.12.2021).
- Lichtblau E., Risen J., *Bank Data Is Sifted by U.S. in Secret to Block Terror*, „New York Times”, 23 June 2006, <https://www.nytimes.com/2006/06/23/washington/23intel.html> (dostęp: 15.12.2021).
- Lichtblau E., Shane S., *Files Say Agency Initiated Growth of Spying Effort*, „New York Times”, 4.01.2006, <https://www.nytimes.com/2006/01/04/politics/files-say-agency-initiated-growth-of-spying-effort.html> (dostęp: 16.12.2021).
- Limburg Terrorist Attack, 6th October 2002. The incident and the insurance settlement*, IUMI Conference 2004 – Singapore, <https://iumi.com/images/stories/IUMI/Pictures/Conferences/Singapore2004/Wednesday/01.dirkolyslager.pdf> (dostęp: 9.08.2022).
- Marcinko M., *Problematyka terroryzmu we współczesnym prawie międzynarodowym*, 27.05.2004, <http://psz.pl/124-polityka/marcin-marcinko-problematyka-terroryzmu-we-wspolczesnym-prawie-miedzynarodowym> (dostęp: 5.02.2021).
- McKenzie R. L., *Countering violent extremism in America: Policy recommendations for the next president*, 18.10.2016, <https://www.brookings.edu/research/countering-violent-extremism-in-america-policy-recommendations-for-the-next-president/> (dostęp: 11.03.2021).
- Mijatović D., *Ethnic profiling: a persisting practice in Europe*, 9.05.2019, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/ethnic-profiling-a-persisting-practice-in-europe> (dostęp: 15.12.2021).
- Miles T., *U.N. expert says torture persists at Guantanamo Bay; U.S. denies*, 13.12.2017, <http://www.reuters.com/article/us-usa-guantanamo-torture-idUSKBN1E71QO> (dostęp: 27.03.2021).
- Munson H., *Fundamentalism*, <http://www.britannica.com/topic/fundamentalism> (dostęp: 15.12.2021).
- Mūsā I of Mali*, <https://www.britannica.com/biography/Musa-I-of-Mali> (dostęp: 20.12.2021).
- Number of failed, foiled or completed terrorist attacks in the European Union (EU) from 2010 to 2020, by affiliation*, <https://www.statista.com/statistics/746562/number-of-arrested-terror-suspects-in-the-european-union-eu/> (dostęp: 15.12.2021).
- Number of suspects arrested for terrorism offences in the European Union (EU) from 2010 to 2020, by affiliation*, <https://www.statista.com/statistics/746578/number-of-arrested-terror-suspects-eu/> (dostęp: 15.12.2021).

- Office of the UNHCHR, *'Disgraceful' Guantánamo Bay detention facility must be closed now, say UN experts*, 11.01.2021, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/01/disgraceful-guantanamo-bay-detention-facility-must-be-closed-now-say-un> (dostęp: 27.03.2021).
- Osama bin Laden, *Text of Fatwah Urging Jihad Against Americans*, „Al-Quds al-Arabi”, 23 February 1998, <http://www.mideastweb.org/osamabinladen1.htm> (dostęp: 22.09.2021).
- Pandith F., *Countering Violent Extremism: Three Moves Biden Should Make Now*, 28.01.2021, <https://www.cfr.org/in-brief/countering-violent-extremism-three-moves-biden-should-make-now> (dostęp: 11.03.2021).
- Patel F., Koushik M., *Countering Violent Extremism*, New York 2017, https://www.brennancenter.org/sites/default/files/publications/Brennan%20Center%20CVE%20Report_0.pdf (dostęp: 29.05.2021).
- Pearce B., *The Impact of the 9/11 Terrorist Attacks*, 2.05.2006, <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/impact-ofsept-11th-2001-attack/> (dostęp: 15.12.2021).
- Pérez-León Acevedo J. P., *International Law and Maritime Terrorism*, 19.11.2019, <https://www.ejiltalk.org/international-law-and-maritime-terrorism/> (dostęp: 30.05.2021).
- PNR Agreements. EU Agreements with the US and other third countries*, Library Briefing, 1.07.2011, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2011/110194/LDM_BRI\(2011\)110194_REV2_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2011/110194/LDM_BRI(2011)110194_REV2_EN.pdf) (dostęp: 15.12.2021).
- Pollution due to the explosion of the oil tanker the Limburg*, <http://www.cedre.fr/en/Resources/Spills/Spills/Limburg/Pollution-due-to-the-explosion-of-the-oil-tanker-the-Limburg> (dostęp: 9.08.2022).
- Public redacted Decision on the confirmation of charges against Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-01/12-01/15-84-Red> (dostęp: 20.12.2021).
- Quran 'mishandling' verified at Guantánamo*, 26.05.2005, <http://nbcnews.com/id/wbna7995960> (dostęp: 19.03.2021).
- Rabil R., *Contextualizing Jihad and Takfir in the Sunni Conceptual Framework*, 31.08.2018, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/contextualizing-jihad-and-takfir-sunni-conceptual-framework> (dostęp: 15.12.2021).
- Reinsberg L., *IACHR Condemns Guantánamo Abuses in First „War on Terror” Decision*, 7.07.2020, [justsecurity.org/71150/iachr-condemns-guantanamo-abuses-in-first-war-on-terror-decision/](https://www.justsecurity.org/71150/iachr-condemns-guantanamo-abuses-in-first-war-on-terror-decision/) (dostęp: 23.03.2021).
- Report of the Coordinator of the draft convention, attached to the letter of the Chairman of the Sixth Committee to the President of the General Assembly, dated 3 August 2005, appendix II: Draft comprehensive convention against international terrorism, A/59/894*, <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup08/basicmats/unterterrorism.pdf> (dostęp: 30.05.2021).

- Risen J., Lichtblau E., *Bush Lets U.S. Spy on Callers Without Courts*, „New York Times”, 16.12.2005, <https://www.nytimes.com/2005/12/16/politics/bush-lets-us-spy-on-callers-without-courts.html> (dostęp: 19.12.2021).
- Satter R., *US Court Says Mass Surveillance Programme Exposed by Edward Snowden Illegal*, „The Wire”, 4.09.2020, <https://thewire.in/world/us-court-says-mass-surveillance-programme-exposed-by-edward-snowden-illegal> (dostęp: 15.12.2021).
- Serwer A., *What Happened To Abdul Aziz Naji?*, „The American Prospect”, 23.07.2010, <http://www.prospect.org/article/happened-abdul-aziz-naji> (dostęp: 15.12.2021).
- Shane S., *Behind power, one principle as Bush pushes prerogatives*, „New York Times”, 17.12.2005, <https://www.nytimes.com/2005/12/17/politics/behind-power-one-principle-as-bush-pushes-prerogatives.html> (dostęp: 19.12.2021).
- Shipping and world trade: driving prosperity*, <https://www.ics-shipping.org/shipping-fact/shipping-and-world-trade-driving-prosperity/> (dostęp: 29.03.2021).
- Siggins P., *Racial Profiling in the Age of Terrorism*, 12.03.2002, <https://www.scu.edu/ethics/focus-areas/more/resources/racial-profiling-in-an-age-of-terrorism/> (dostęp: 15.12.2021).
- Sobecki W., „*Achille Lauro*” – statek, który nie miał szczęścia, 17.12.2015, <http://www.infomare.pl/achille-lauro-statek-ktory-nie-mial-szczescia/> (dostęp: 29.03.2021).
- Spetalnick M., Hunnicut T., Stewart P., *Biden launches review of Guantanamo prison, aims to close it before leaving office*, Reuters, 12.02.2021, [reuters.com/article/us-usa-biden-guantanamo-exclusive-idUSKBN2AC1Q4](https://www.reuters.com/article/us-usa-biden-guantanamo-exclusive-idUSKBN2AC1Q4) (dostęp: 27.03.2021).
- Terroryzm*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/terroryzm;3986796.html> (dostęp: 29.03.2021).
- The Criminal Code of Finland*, http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1889/en18890039_20150766.pdf (dostęp: 15.10.2022).
- The Guantánamo Docket*, <https://www.nytimes.com/interactive/2021/us/guantanamo-bay-detainees.html> (dostęp: 15.12.2021).
- The Pew Research Center, *One Year Later: New Yorkers More Troubled, Washingtonians More On Edge*, 5.09.2002, <https://www.pewresearch.org/politics/2002/09/05/one-year-later-new-yorkers-more-troubled-washingtonians-more-on-edge/> (dostęp: 15.12.2021).
- The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, Case Information Sheet, <https://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/Al-MahdiEng.pdf> (dostęp: 20.12.2021).
- Timbuktu*, <https://whc.unesco.org/en/list/119/> (dostęp: 20.12.2021).
- Transportation Security Administration (TSA), *Security Screening*, <https://www.tsa.gov/travel/security-screening> (dostęp: 15.12.2021).

- Tuzmukhamedov B., *Disarmament*, updated May 2011, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e289?rskey=9W-opjC&result=1&prd=MPIL> (dostęp: 30.06.2023).
- UNESCO, *Chronology*, <https://ich.unesco.org/en/chronology-00094> (dostęp: 12.12.2021).
- UN Office of Counter-Terrorism, *UN Global Counter-Terrorism Strategy*, <https://www.un.org/counterterrorism/un-global-counter-terrorism-strategy> (dostęp: 15.12.2021).
- U.S. Customs and Border Protection, <https://www.cbp.gov/> (dostęp: 15.12.2021).
- U.S. Department of Homeland Security, *Aviation Security Enhancements for Select Last Point of Departure Airports with Commercial Flights to the United States*, 21.03.2017, <https://www.dhs.gov/news/2017/03/21/qa-aviation-security-enhancements-select-last-point-departure-airports-commercial> (dostęp: 15.12.2021).
- U.S. Department of Homeland Security, *Official Trusted Traveler Program Website*, <https://ttp.dhs.gov/> (dostęp: 15.12.2021).
- U.S. Department of Homeland Security, *Privacy Impact Assessment Update for the Screening of Passengers by Observation Techniques (SPOT) Program*, 5.08.2011, <https://www.dhs.gov/publication/screening-passengers-observation-techniques-spot-program> (dostęp: 15.12.2021).
- U.S. Department of Justice, *Pilot programs are key to our countering violent extremism efforts*, 18.02.2015, <https://www.justice.gov/archives/opa/blog/pilot-programs-are-key-our-countering-violent-extremism-efforts> (dostęp: 11.03.2021).
- U.S. Department of Justice, *Umar Farouk Abdulmutallab Sentenced to Life in Prison for Attempted Bombing of Flight 253 on Christmas Day 2009*, 16.02.2012, <https://www.justice.gov/opa/pr/umar-farouk-abdulmutallab-sentenced-life-prison-attempted-bombing-flight-253-christmas-day> (dostęp: 15.12.2021).
- USS Cole Bombing, <https://www.fbi.gov/history/famous-cases/uss-cole-bombing> (dostęp: 3.09.2022).
- Vidino L., *Countering Radicalization in America. Lessons from Europe*, 2010, https://www.usip.org/sites/default/files/resources/SR262%20-%20Countering_Radicalization_in_America.pdf (dostęp: 12.03.2021).
- Wardin K., *Rozwiązania legislacyjne w aspekcie zapobiegania działaniom terrorystycznym*, <http://31.186.81.235:8080/api/files/view/1369524.pdf> (dostęp: 30.05.2021).
- Warecka K., *Strasburg: Masowa inwigilacja komunikacji narusza prawo do poszanowania życia prywatnego i wolność wypowiedzi*, 15.09.2018, <https://www.prawo.pl/prawo/masowa-inwigilacja-przez-sluzby-specjalne-wyrok-etpc,298096.html> (dostęp: 15.12.2021).

„*We must continue to stand together*”: *Op-ed article by NATO Secretary General Jens Stoltenberg*, 11.09.2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_186490.htm (dostęp: 21.09.2021).

World Commission on Culture and Development, *Our creative diversity. Report of the World Commission on Culture and Development*, Paris 1996, <https://digitallibrary.un.org/record/195002> (dostęp: 12.12.2021).

Zwodowano nowy największy wycieczkowiec świata, 8.09.2020, <https://www.portalmorski.pl/stocznie-statki/46228-zwodowano-nowy-najwiekszy-wycieczkowiec-swiata> (dostęp: 29.03.2021).

O autorach

Matylda Berus – studentka V roku prawa na Uczelni Łazarskiego w Warszawie. Członkini Międzywydziałowego Koła Prawa Lotniczego „AVION” oraz seniorka Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA Warszawa.

Wojciech Chrzęścik – mgr, absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, aplikant radcowski w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Kielcach.

Marcin Hamielec – mgr, absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, uczestnik seminarium doktorskiego w dyscyplinie nauk prawnych w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie, aplikant radcowski w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Krakowie.

Milena Ingelevič-Citak – dr, adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Kinga Kaczmarek – studentka V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, członek Koła Naukowego Prawa Międzynarodowego Publicznego TBSP UJ.

Jacek Karakulski – mgr, doktorant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego UJ. Wykonawca w kilku projektach badawczych (w tym z Narodowego Centrum Nauki) oraz kierownik projektu przyznanego w ramach programu „Diamentowy Grant”. Odbił zagraniczny staż naukowy we Francji. Aplikant aplikacji sędziowskiej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

Szymon Kucharski – mgr, doktorant w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie i Rijksuniversiteit Groningen.

Kinga Majchrzak – mgr, absolwentka prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie oraz studiów azjatyckich w Instytucie Bliskiego i Dalekiego Wschodu na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

Marcin Marcinko – dr hab., adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, przewodniczący Ogólnopolskiej Komisji ds. Upowszechniania Międzynarodowego Prawa Humanitarnego przy Zarządzie Głównym PCK.

Maria Nielepkiewicz – mgr, absolwentka prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, absolwentka Centrum Prawa Amerykańskiego oraz Centrum Prawa Włoskiego i Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego.

Zuzanna Przyszlak – mgr, absolwentka prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, aplikantka w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Krakowie.

Aleksander Pyrzyk – mgr, absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, absolwent Szkoły Prawa i Kultury Japońskiej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Kobe University Graduate School of Law w Japonii, absolwent Szkoły Prawa i Kultury Chińskiej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Beijing Foreign Studies University w Chinach. Wiceprezes Instytutu Prawa Ochrony Dziedzictwa.

Malwina Magdalena Rosłonek – mgr, absolwentka prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Aplikantka radcowska przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie.

Maria Skwarcan – mgr, doktorantka w Szkole Doktorskiej Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, absolwentka prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz francuskiego i europejskiego prawa biznesowego na Uniwersytecie w Poitiers (Master 2).

Aleksandra Tołczyk – mgr, doktorantka w Szkole Doktorskiej Szkoły Głównej Handlowej (od 2020 r.), asystentka w Zakładzie Bliskiego Wschodu i Azji Środkowej SGH (od 2022 r.), absolwentka bezpieczeństwa wewnętrznego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Badaczka w projektach finansowanych ze środków Komisji Europejskiej (CERV) oraz programu Erasmus+. Kierownik w projekcie finansowanym w ramach grantu PRELUDIUM21 Narodowego Centrum Nauki (2023–2025) nt. przeciwdziałania radykalizacji społeczności muzułmańskich w Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych.

Piotr Topór – mgr, absolwent stosunków międzynarodowych na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, doktorant w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.



Ciepła energia Krakowa

Niezawodność / Bezpieczeństwo / Komfort
Oszczędność / Ekologia

mpec.krakow.pl

Cel, który przyświecał redaktorom i autorom niniejszej publikacji, był zasadniczo jasny – chodziło o prezentację i analizę zmian, jakie zaszły w prawie międzynarodowym i w ustawodawstwach krajowych w zakresie zapobiegania terroryzmowi i zwalczania go od czasu zamachów z 11 września 2001 roku. W trakcie prac nad całością publikacji oraz jej poszczególnymi rozdziałami okazało się jednak, że analizowany fenomen jest tak wieloaspektowy i niejednorodny, iż jego opisanie i „skatalogowanie” wymagały podejścia interdyscyplinarnego, choć punktem odniesienia zawsze pozostawało prawo. Podobnie jest ze środkami, jakie podejmują państwa i organizacje międzynarodowe, by zapobiegać terroryzmowi oraz skutecznie zwalczać wszelkie jego przejawy i formy – są one wielowymiarowe, skupiając się zaś wyłącznie na prawnych aspektach walki z terroryzmem, są one realizowane w ramach takich gałęzi prawa jak prawo karne, prawo międzynarodowe, prawo UE, prawo handlowe, czy prawo lotnicze.

Wśród Autorów i Auterek dominują osoby młode (studenci i doktoranci), które nie mają bezpośrednich, osobistych przeżyć związanych z zamachami z 11 września 2001 roku. Zarazem zespół redakcyjny tworzą doświadczeni pracownicy naukowcy, którzy obserwowali zachodzące w przestrzeni prawnej zmiany od samego początku, czyli od zamachu na World Trade Center i Pentagon. Pozwala to na konfrontację podejść i wzmacnia wartość naukową monografii (...). Stuszenie oddano tu (...) interdyscyplinarność fenomenu terroryzmu, wobec którego analiza naukowa nie może ograniczać się jedynie do dogmatycznej, literalnie pojmowanej egzegezy przepisów prawnych. Wymaga on widzenia prawa w powiązaniu z innym elementami rzeczywistości, w tym innymi naukami (...). Z satysfakcją stwierdzam, że na łamach książki zdołano zaprezentować takie szerokie, interdyscyplinarne podejście.

Z recenzji prof. dr. hab. Jacka Barcika

ISBN 978-83-67209-12-0



9 788367 209120

Wydawnictwo LIBRON | www.libron.pl