

Artur Gruszczak

Grupa G-6 a strategia antyterrorystyczna Unii Europejskiej

Doctrina. Studia społeczno-polityczne 8, 75-87

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ARTUR GRUSZCZAK
Uniwersytet Jagielloński
Kraków

Grupa G-6 a strategia antyterrorystyczna Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Historia integracji europejskiej nieraz dowiodła, że w czasach kryzysów politycznych, ekonomicznych, instytucjonalnych czy ideologicznych pojawiało się wiele inicjatyw, działań i rozwiązań, które – zmierzając do przełamania kryzysu i nadania nowych impulsów procesowi integracji – wychodziły poza funkcjonujący w danym okresie układ prawno-instytucjonalny. Przykładem takiej inicjatywy jest Grupa G-6 – nieformalne forum konsultacji najważniejszych państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawach dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego. Działając od 2003 roku, wywarła istotny wpływ na współpracę UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a nade wszystko na strategię antyterrorystyczną zarówno w ramach Unii Europejskiej, jak też w wymiarze transatlantyckim.

Niniejszy artykuł ma na celu przeanalizowanie decyzji Grupy G-6 w zakresie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu w kontekście strategii antyterrorystycznej Unii Europejskiej oraz zmian polityczno-prawnych, jakie przyniosła reforma integracji europejskiej, uwieńczona wejściem w życie traktatu z Lizbony. Trudność metodologiczna badania współpracy G-6 wynika z ograniczonego dostępu do informacji o decyzjach, uzgodnieniach i podjętych wspólnych działaniach. Otoczona atmosferą tajemnicy i tajnej współpracy „za zamkniętymi drzwiami”¹, grupa G-6 wielokrotnie była przedmiotem krytyki ze względu na metody jej funkcjonowania oraz „nieprzejrzystość” działań.

Hipoteza robocza brzmi następująco: Grupa G-6 przyczyniła się do aktywizacji polityki bezpieczeństwa wewnętrznego w okresie kryzysu unijnego w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Reforma procesu integracji europejskiej spowodowała zmianę formuły działania Grupy G-6 i przesunięcie akcentu na transatlantycką współpracę antyterrorystyczną. Nowa rola G-6 polega więc na stymulowaniu dialogu transatlantyckiego w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego (*homeland security*) dzięki zaferowaniu elastycznej i dyskretnej formuły współdziałania między Stanami Zjednoczonymi a najważniejszymi państwami członkowskimi UE.

Geneza i cele G-6

Grupa ukonstytuowała się podczas spotkania ministrów spraw wewnętrznych Hiszpanii, Francji, Wielkiej Brytanii, Niemiec i Włoch w hiszpańskiej miejscowości Jerez de la Frontera w maju 2003 roku. Miała działać jako międzyrządowe forum konsultacji najważniejszych państw członkowskich UE w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego. Inicja-

¹ Taki właśnie tytuł nadał swemu raportowi o G-6 Komitet Unii Europejskiej Izby Lordów. Por. Behind Closed Doors: the meeting of the G 6 Interior Ministers in Heiligendamm. Report with Evidence, HL Paper 227, The Stationary Office, Londyn 19 VII 2006.

torem utworzenia takiego forum był ówczesny minister spraw wewnętrznych Francji, Nicolas Sarkozy, wspierany przez szefa resortu spraw wewnętrznych Wielkiej Brytanii (Home Office), Davida Blunketta. Wiosną 2003 roku Sarkozy zaproponował powołanie nieformalnego ugrupowania zrzeszającego największe państwa unijne, których bezpieczeństwo jest narażone na poważne zagrożenia terroryzmem i międzynarodową przestępczością zorganizowaną. Ugrupowanie takie miało zostać włączone do złożonej struktury wzajemnie powiązanych form europejskiej współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego jako zgłoszony przez Francję polityczny projekt „unijnego dyrektoriatu”, ale praktycznie już od pierwszego spotkania ministrów w Jérez de la Frontera stało się forum konsultacji i uzgodnień w bieżących sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego UE.

Nowa strategia sekurytyzacji obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, przyjęta w 2001 roku w następstwie ataku terrorystycznego na Stany Zjednoczone, nie do końca spełniała oczekiwania czołowych państw członkowskich Unii Europejskiej, odczuwających podwyższony poziom zagrożenia proliferacją różnorodnych form zorganizowanej przestępczości w wymiarze międzynarodowym. Możliwość rozwój instrumentów prawa pochodnego UE, a także scalenie zagadnień współpracy horyzontalnej i perspektywa spójnych działań zewnętrznych miały ułatwić realizację polityki Unii w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, niemniej jednak nie mogły być traktowane jako panaceum na niedoskonałości, bariery i opóźnienia w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości². Niektóre państwa członkowskie UE wzmocniły transgraniczną współpracę w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz walki z terroryzmem i przestępczością międzynarodową, zawierając porozumienia o wprowadzeniu nowych, bardziej zaawansowanych i lepiej zorganizowanych form współpracy organów ścigania, służb antyterrorystycznych oraz władz³.

Głównym celem grupy utworzonej na spotkaniu w Jérez de la Frontera, nazwanej G-5, miało być przygotowanie inicjatyw wspólnych działań w zakresie skuteczniejszej walki z terroryzmem oraz groźnymi formami przestępczości zorganizowanej, a także z nielegalną imigracją. Poszerzenie składu G-5 o Polskę, a tym samym zmiana nazwy na G-6, nastąpiło podczas spotkania ministrów w Heiligendamm w marcu 2006 roku i wywołało zwiększone zainteresowanie funkcjonowaniem grupy postrzeganej nie tylko jako forum politycznej koordynacji w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego UE, ale także jako ulokowana poza ramami prawno-instytucjonalnymi Unii płaszczyzna nieformalnych działań sześciu największych państw członkowskich. Ministrowie spraw wewnętrznych w deklaracji z Heiligendamm podkreślili, że ich współpraca „ma w zamierzeniu nadać dodatkowy impuls służący wzmocnieniu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Przypominający «laboratorium», ten niewielki krąg krajów dąży do narkreślenia konkretnych propozycji zintensyfikowania współpracy w dziedzinie europejskich spraw wewnętrznych”⁴.

Raphael Bossong zauważył, że termin „laboratorium” nie jest właściwy do zdefiniowania tej formy współpracy, którą przyjęła grupa G-6. Opowiadał się za sformułowaniem „awangarda”, którego chętnie używali w odniesieniu do G-6 francuscy politycy⁵, choć

² Zob. A. Gruszczak, K. Reczkin, *Przyszłość traktatu konstytucyjnego a obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Uwagi do szkicu polskiego stanowiska*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2007, nr spec., s. 103.

³ O tym w szczególności: A. Gruszczak, *Transgraniczna współpraca policyjna w Europie jako pierwowzór Konwencji z Prüm*, w: *Konwencja z Prüm. Eksperyment prawotwórczy w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 36–43.

⁴ *Meeting of the interior ministers of France, Germany, Italy, Poland, Spain and the United Kingdom Heiligendamm, 22 and 23 March 2006. CONCLUSIONS*; http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_334158/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2006/03/Innenminis-tertreffen_Heiligendamm.templateId=renderPrint.html (31 III 2006).

⁵ Taki punkt widzenia widoczny jest w wypowiedzi przewodniczącego Delegacji ds. Unii Europejskiej francuskiego Zgromadzenia Narodowego Pierre'a Lequillera, który stwierdził: „W Europie 25 państw należy umożliwić rozwój takiej awangardy, jaką jest G-5”. *Assemblée Nationale. Délégation pour l'Union Européenne. Compte Rendu N° 137. Réunion du mercredi 5 octobre 2005*.

twierdził, że nie jest ona „zwykłą” awangardą. Jest formułą współpracy zamkniętą dla pozostałych państw UE co do członkostwa, natomiast otwartą i w znacznym zakresie przedmiotowym dla nich wiążącą. Co więcej, w kontekście współpracy unijnej rola G-6 polega na kierowaniu pracami Rady UE i jej organów pomocniczych w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, wskutek czego pole eksperymentowania grupy jest ograniczone zdolnościami egzekwowania na forum Rady wysuwanych przez nią nowatorskich rozwiązań⁶.

Grupa G-6 odegrała w europejskiej polityce bezpieczeństwa wewnętrznego rolę pionierską⁷, inicjując wiele projektów współpracy i proponując nowe formy współdziałania⁸. Zarazem stanowiła formę awangardy, choć – należy zgodzić się z Bossongiem – nie w czystej postaci, ponieważ warunkowanej postępowaniem unijnej współpracy na płaszczyźnie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz przebiegiem procesu legislacyjnego w UE, zwłaszcza mechanizmów decyzyjnych w Radzie UE.

Inicjatywa powołania G-5 wynikała z zakresu i charakteru polityki Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Mechanizmy polityki UE określone zarówno na gruncie obowiązujących traktatów, środków prawa pochodnego, dokumentów strategicznych Rady Europejskiej, jak też przewidywanych w traktacie konstytucyjnym, preferowały rozwiązania konsensualne, które siłą rzeczy łatwiej wypracować w wąskim gronie niż w grupie kilkudziesięciu ministrów⁹. W tym okresie postępy współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE były niezadowolające, wiele projektów nowych środków prawnych utknęło na unijnych ścieżkach legislacyjnych, natomiast wdrażanie przez państwa członkowskie już przyjętych instrumentów następowało z opóźnieniem i różnymi problemami.

G-5 była zatem reakcją na zatory decyzyjne w Radzie UE i grupach roboczych, a jednocześnie stanowiła bodziec do stawiania na forum politycznym spraw, które albo nie miały szans na poddanie ich regulacjom unijnych instrumentów prawnych, albo też nie były ujęte w prawie UE. W sytuacji, gdy Unia Europejska miała poważne trudności w wypracowywaniu i przyjmowaniu prawnych instrumentów współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, pojawiła się grupa państw promujących nowe, bardziej zaawansowane formy i mechanizmy współpracy. „Wschodnie” rozszerzenie Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.) dostarczyło tym krajom kolejnego argumentu uzasadniającego przenoszenie współpracy poza ramy prawno-instytucjonalne Unii.

Kulminacją tych działań był dokonujący się jednocześnie z rozwojem G-5 proces pogłębienia współpracy transgranicznej w kierunku większej efektywności w zakresie przeciwdziałania i zwalczania groźnych form przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Latem 2003 roku minister spraw wewnętrznych Niemiec, Otto Schily, zgłosił inicjatywę pogłębienia współpracy transgranicznej w gronie pierwotnych państw-sygnatariuszy układu z Schengen (Niemiec, Francji i krajów Beneluksu), a w listopadzie 2003 roku zaproszenie do udziału w tej inicjatywie skierował do Austrii¹⁰. W maju 2005 roku do tej grupy dołączyła Hiszpania, wskutek czego ministrowie spraw wewnętrznych reprezentujący siedem państw członkowskich UE spotkali się w opactwie benedyktyńskim w Prüm

⁶ R. Bossong, *The European Security Vanguard? Prüm, Heiligendamm and Flexible Integration Theory*, „LSE/Challenge Working Paper” 2007, nr 7, s. 25–27.

⁷ Tak twierdzą francuscy analitycy z Grupy Diagnostycznej ds. Bezpieczeństwa w raporcie „Vers des polices européennes?”. Zob. „Les Cahiers de la sécurité” 2005, nr 2, s. 19, 22–23.

⁸ Doran Zimmermann określa tę rolę mianem „szefostwa” (*movers and shakers*). Zob. D. Zimmermann, *The European Union and Post-9/11 Counterterrorism: A Reappraisal*, „Studies in Conflict & Terrorism” 2006, nr 2, s. 130.

⁹ Zob. A. Gruszczak, *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej w wymiarze transgranicznym. Aspekty polityczne i prawne*, Kraków 2009, s. 72.

¹⁰ M. Narojek, *Doświadczenia w implementacji oraz dotychczasowe efekty współpracy państw w ramach konwencji z Prüm, prezentacja na seminarium Polska wobec Traktatu z Prüm*, Centrum Europejskie – Natolin, Warszawa, 9.02.2007 r.; P. Luif, *The Treaty of Prüm: A Replay of Schengen?*, „Policy Paper” No. D38c, EU – CONSENT, <http://www.europeum.org/ess2008/doc/w1r2.pdf> (dostęp 12 II 2009), s. 8.

i podpisali 27 maja 2005 roku „Traktat o pogłębieniu współpracy transgranicznej, w szczególności w zwalczaniu terroryzmu, przestępczości transgranicznej i nielegalnych migracji”¹¹. Większość jego postanowień została oparta na rozwiązaniach proponowanych przez niektóre państwa członkowskie UE albo też zgłoszonych w ramach dialogu transatlantyckiego. Traktat ten był „listą niespełnionych marzeń”, zestawem działań i rozwiązań, które utknęły na mieliznach decydowania politycznego w Unii Europejskiej. Był jednocześnie kolejną inicjatywą najważniejszych państw UE w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego (Niemiec, Francji, Hiszpanii), nadających w tym czasie ton pracom G-5.

Inicjatywa koordynowania stanowisk 5 największych państw członkowskich UE w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego UE została potraktowana przez obserwatorów jako próba „uelastycznienia” Unii wbrew istniejącym traktatowym mechanizmom wzmocnionej współpracy oraz otwartej metodzie koordynacji zarysowanej w strategii lizbońskiej w marcu 2000 roku. Determinacja Francji, której zależało na skutecznej polityce sekurytyzacji w odniesieniu do imigrantów, a następnie potrzeba lepszej koordynacji strategii antyterrorystycznej, szczególnie odczuwana po zamachu bombowym w Madrycie w marcu 2004 roku, nadały konsultacjom ministerialnym politycznej wagi i dały się odczuć na posiedzeniach Rady UE, gdy kraje G-5 prezentowały uzgodnione zawczasu wspólne stanowisko.

Ogólne podejście Grupy G-6 do walki z terroryzmem

Jedną z przesłanek powołania G-5 była ograniczona skuteczność polityki bezpieczeństwa wewnętrznego realizowanej w ramach Unii Europejskiej. Rozwój sytuacji po 11 września 2001 roku pokazał, że przyjęty w następstwie ataku terrorystycznego na Stany Zjednoczone pakiet środków i instrumentów nie skutkował wzrostem znaczenia instytucji i organów UE w przeciwdziałaniu i zwalczaniu terroryzmu. W dalszym ciągu działania operacyjne o charakterze prewencyjnym i śledczo-dochodzeniowym spoczywały na odpowiednich służbach państw członkowskich UE i ich partnerów spoza Unii (głównie Stanów Zjednoczonych), które koordynowały współpracę na gruncie nieformalnych, zawiązanych jeszcze w latach siedemdziesiątych XX w., międzyrządowych porozumień i roboczych ugrupowań takich, jak: Klub Berneński, Klub Wiedeński i Policyjna Grupa Robocza ds. Terroryzmu, oraz nowych inicjatyw antyterrorystycznych przyjętych po 11 września 2001 roku: Camolin, sieci BdL i Atlas¹².

Pierwsze spotkanie ministrów G-5, w Jérez de la Frontera 18–19 maja 2003 roku, odbyło się kilkadziesiąt godzin po zamachu bombowym w Casablance¹³. Przedmiotem rozmów było skoordynowanie działań na rzecz przeciwdziałania terroryzmowi międzynarodowemu. Powołano stałą grupę ekspertów narodowych, którzy mieli skupić się przede wszystkim na wymianie informacji i doświadczeń, analizie i koordynacji podejmowanych w tej dziedzinie działań¹⁴. Uzgodniono, że podstawową formą funkcjonowania grupy będą regularne konsultacje ministrów spraw wewnętrznych w sprawach przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu w Europie¹⁵.

¹¹ Konwencja z Prüm, załącznik do dok. Rady UE nr 16382/06 LIMITE, Bruksela, 6 XII 2006 r. Por. W. Czapliński, *Konwencja z Prüm – albo: Quo vadis, III filarze?*, w: *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych*, Warszawa 2007; J. Ziller, *Le traité de Prüm. Une vraie-fausse coopération renforcée dans l'Espace de sécurité de liberté et de justice*, „EUI Working Paper LAW” 2006, nr 32; T. Balzacq, D. Bigo, S. Carrera, E. Guild, *The Treaty of Prüm and EC Treaty: Two Competing Models for EU Internal Security*, w: *Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future*, Aldershot and Burlington VT 2006, s. 115–136; R. Bellanova, *The „Prüm Process”: The Way Forward for EU Police Cooperation and Data Exchange?*, w: *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Aldershot and Burlington VT 2008, s. 203–221.

¹² Zob. A. Gruszczak, *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej...*, s. 27–29, 32–35, 72.

¹³ 16 V 2003 r. trzynastu marokańskich terrorystów, członków ugrupowania Salafia Jihadia, przeprowadziło serię samobójczych zamachów bombowych w kilku miejscach Casablanki, powodując śmierć 45 osób.

¹⁴ A. Konarzewska, Ł. Szozda, *Pięciu antyterrorystów*, „Unia & Polska” 2004, nr 5.

¹⁵ Zob. E. Posel-Częściak, *Powstanie Grupy Pięciu. Implikacje dla Polski*, „Biuletyn PISM” 2005, nr 75, s. 1005.

Zamach terrorystyczny w Madrycie 11 marca 2004 roku, którego ofiarą padło jedno z państw członkowskich G-5, wywołał wstrząs w grupie. 19 marca 2004 roku, w przeddzień nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej poświęconego nowej strategii walki z terroryzmem w Unii Europejskiej, w Brukseli spotkali się ministrowie spraw wewnętrznych G-5, żeby debatować na temat przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu¹⁶. Ministrowie postanowili przyspieszyć działania antyterrorystyczne oraz utworzyć system informacji o działalności terrorystycznej, który pozwoliłby skuteczniej walczyć z tym zjawiskiem. Poparli propozycję powołania przedstawiciela Unii Europejskiej ds. terroryzmu, działającego przy Wysokim Przedstawicielu UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Wyrazili przekonanie, że powinien on współpracować z sekretarzem generalnym NATO¹⁷.

Zamach terrorystyczny w Madrycie 11 marca 2004 roku wywołał zrozumiałą wstrząs w państwach członkowskich UE, a jednocześnie gorzką refleksję urzędników instytucji wspólnotowych. Podkreślano, że terroryści wykorzystali słabość współpracy w zwalczaniu terroryzmu i innych form przestępczości: niedowład powołanych do tego celu organów, opóźnienia we wdrażaniu uchwalonych środków prawnych, a przede wszystkim brak zaufania pomiędzy służbami antyterrorystycznymi państw członkowskich.

Po zamachu w Madrycie głównym przedmiotem obrad było zapobieganie i przeciwdziałanie groźbie kolejnych aktów terrorystycznych w Europie. Podjęto dyskusję nad propozycjami, które pojawiły się podczas wcześniejszych spotkań: przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu, fałszowaniu dokumentów, a także wzmocnienia bezpieczeństwa granic oraz zadań Europolu. Kilka dni po uroczystościach z okazji 1. rocznicy zamachu ministrowie spraw wewnętrznych G-5 spotkali się 14–15 marca 2005 roku w Granadzie, aby omówić dalsze działania w walce z terroryzmem oraz środki i metody wzmacniające bezpieczeństwo wewnętrzne. W „Deklaracji w sprawie terroryzmu”, przyjętej na zakończenie dyskusji, podkreślili, że terroryzm zagraża podstawowym prawom i wolnościom swoistym społeczeństw otwartych i tolerancyjnych, szanujących pluralizm i praworządność. Walka z terroryzmem wymaga spójnej i konsekwentnej polityki władz, skutecznej odpowiedzi policji i organów sądowych oraz mobilizacji społeczeństwa obywatelskiego. Decydujące znaczenie ma jednak współpraca międzynarodowa, niezbędna do przeciwdziałania zamachom, rozbijania struktur terrorystycznych oraz odcinania terrorystów od źródeł finansowych¹⁸. Wśród spraw nieoficjalnych, tzn. nie ujętych w deklaracji przyjętej na zakończenie spotkania, warto zwrócić uwagę na lansowaną przez Hiszpanię propozycję wspólnych zasad deportacji osób podejrzewanych o związek z terroryzmem, pomimo braku dowodów takiej działalności, umożliwiających wszczęcie postępowania karnego. Nowa brytyjska ustawa o zapobieganiu terroryzmowi, przyjęta 11 marca 2005 roku przez Izbę Lordów, przewidywała taką możliwość. Również władze francuskie dokonały już precedensu, deportując w ubiegłym roku grupę muzułmanów podejrzewanych o związek z Al-Kaidą¹⁹.

Na spotkaniu członków G-5 we francuskim Evian 4–5 lipca 2005 roku ministrowie potwierdzili gotowość kontynuowania prac nad skutecznym systemem wymiany informacji dotyczących zdarzeń oraz osób powiązanych z siatkami terrorystycznymi. Podobną decyzję podjęli odnośnie do tworzenia systemu wczesnego ostrzegania w zakresie kradzieży niebezpiecznych materiałów i substancji, którego utworzenie zaproponowała

¹⁶ Réunion extraordinaire des ministres de la Justice et de l'Intérieur, 19.03.2004, http://www.europe.gouv.fr/actualites_1/es_articles_2/ministres_justice_99.html (25 III 2004); *Big Five Establish Anti-Terror „Pioneer Group”*, *Deutsche Welle*, 22.03.2004, <http://www.dw-world.com/dw/article/0,2144,1149565,00.html> (16 III 2005).

¹⁷ *Paris et Berlin lancent un „G 5” de l'antiterrorisme*, „Le Figaro” 2004 nr z 20 marca.

¹⁸ *Declaración de Granada sobre Terrorismo*, <http://www.mir.es/oris/notapres/year05/np031401.htm> (16 III 2005).

¹⁹ *Zob. Le G-5 met un garde contre un amalgame entre Islam et mouvements terroristes*, <http://www.lexpress.fr/info/infojour/infos.asp?id=3440&0301> (16 III 2005).

Hiszpania. Dużo uwagi poświęcili wykorzystywaniu Internetu przez terrorystów. Ministrowie postanowili, aby jak najszybciej urzeczywistnić zasadę dostępności informacji, a więc umożliwienia dostępu do danych i informacji danego kraju członkowskiego G-5 przez oficerów policji lub służb antyterrorystycznych innego członka grupy²⁰.

Mimo sformułowania zaleceń i wniosków dotyczących zacieśnienia współpracy antyterrorystycznej między krajami członkowskimi G-5 oraz na poziomie Unii Europejskiej, a także wprowadzenia nowych metod i instrumentów przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu, zagrożenie terrorystyczne nie osłabło. Seria zamachów bombowych w Londynie w lipcu 2005 roku była kolejnym tragicznym wydarzeniem, które wzmocniło determinację krajów G-5 w dążeniach do efektywnej polityki antyterrorystycznej. Podczas spotkania w Heiligendamm 22–23 marca 2006 roku, w którym po raz pierwszy uczestniczył przedstawiciel Polski i grupa zmieniła nazwę na G-6, ministrowie przedyskutowali nowe rozwiązania mające skuteczniej przeciwdziałać i zwalczać terroryzm. Przyjęli propozycję Hiszpanii utworzenia zespołów wsparcia operacyjnego w razie poważnych ataków terrorystycznych. Taki specjalny zespół byłby wysyłany w rejon dotknięty zamachem terrorystycznym i wspierałby działania służb zaatakowanego państwa. Zaaprobowany przez G-6 model hiszpański koncentrował się na podwyższeniu zdolności reagowania w razie ataku terrorystycznego i wzmocnieniu mechanizmów zarządzania kryzysowego. Ministrowie ponownie zajęli się zasadą dostępności. Podkreślili, że model dostępu online do danych policyjnych, zwłaszcza danych daktyloskopijnych i profili DNA, określony w postanowieniach traktatu z Prüm powinien służyć jako przykład dla wszystkich państw członkowskich UE²¹.

Kontynuacją decyzji podjętych w Heiligendamm były wnioski ze spotkania ministerialnego w Stratford-upon-Avon 25–26 października 2006 roku. Zgodnie z wypowiedzią rzecznika brytyjskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych spotkanie w Ettingham Park było okazją do „szczernej dyskusji” oraz wymiany wzorcowych praktyk²². Minister spraw wewnętrznych Wielkiej Brytanii, John Reid, podkreślał, że znaczenie spotkań ministerialnych G-6 polega m.in. na wyekspozowaniu w polityce europejskiej zagadnień najważniejszych dla mieszkańców Unii Europejskiej, m.in. walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem²³. Dyskusję nad problematyką zwalczania międzynarodowego terroryzmu poprzedziło sprawozdanie Elizabeth Manningham Buller, dyrektor brytyjskiej służby wywiadu MI5, z podejmowanych przez policję i służby specjalne działań uprzedzających akcje terrorystyczne²⁴. Przekonanie o konieczności uzgadniania i podejmowania takich działań znalazło wyraz we wnioskach ze spotkania w Ettingham Park. Ponadto ministrowie zalecili poprawę współpracy w zakresie monitorowania i analizy wykorzystywania Internetu przez organizacje terrorystyczne, w tym wspomaganie niemieckiego projektu *check-the-web*²⁵.

Spotkanie ministerialne G-6 w Wenecji 11–12 maja 2007 roku nadało walce z terroryzmem rangę priorytetową. Ministrowie pozytywnie ocenili realizację wcześniejszych

²⁰ *Réunion du G-5 à Evian les 4 et 5 juillet 2005. Conclusions opérationnelles*, http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c2_le_ministere/c21_actualite/2005_07_05_g5/conclusionsG5_EVIAN2.pdf (6 VII 2005).

²¹ *Meeting of the interior ministers of France, Germany, Italy, Poland, Spain and the United Kingdom. Heiligendamm, 22 and 23 March 2006. Conclusions*, <http://www.statewatch.org/news/2006/mar/06eu-interior-minister-conclusions.htm> (28 III 2006).

²² *Reid wants Europe to fight VAT fraud linked to terror funds*, „The Guardian” 2006, nr z 26 października, <http://www.guardian.co.uk/guardianpolitics/story/0,,1931555,00.html> (27 X 2006).

²³ *EU six agree to fight terrorism and illegal immigration*, <http://euobserver.com/9/22752> (27 X 2006).

²⁴ *UE/ Państwa G-6 uzgodniły wspólne działania w zakresie terroryzmu*, http://www.euro.pap.pl/europap/index.jsp?place=Menu04&news_cat_id=205&news_id=7236&layout=2&forum_id=5492&page=text (27 X 2006).

²⁵ J. Crosby, *G-6 meeting agenda remains under wraps*, <http://www.europeanvoice.com/current/article.asp?id=26471> (27 X 2006).

inicjatyw, m.in. badania dotyczące płynnych materiałów wybuchowych, projekt monitorowania Internetu *check-the-web*, tworzenie systemu wczesnego ostrzegania w razie kradzieży niebezpiecznych substancji i broni, które mogłyby być wykorzystane do działań terrorystycznych. Najważniejsze cele w dalszej współpracy antyterrorystycznej dotyczyły przeciwdziałania i zwalczania radykalizacji i rekrutacji do ugrupowań terrorystycznych, zwłaszcza wśród młodzieży, wypracowanie skutecznej polityki wydalenia osób zaangażowanych w terroryzm, rozwój wzorcowych praktyk oraz wymianę informacji²⁶. Minister spraw wewnętrznych Włoch, Giuliano Amato, na konferencji prasowej po zakończeniu obrad poinformował o planach utworzenia sieci antyterrorystycznej przez państwa G-6. Pomysł ten jednak nie pojawił się we wnioskach ze spotkania ministerialnego w Wenecji²⁷.

Polska, sprawująca o raz pierwszy przewodnictwo w Grupie G-6 w drugim półroczu 2007 roku, zwróciła uwagę na ryzyko terrorystyczne towarzyszące organizacji masowych imprez o charakterze międzynarodowym, zwłaszcza wydarzeń sportowych. Podniosła także kwestię zwiększenia bezpieczeństwa w zakresie materiałów wybuchowych jako efektywnego narzędzia zapobiegania i zwalczania ataków terrorystycznych. Podczas spotkania ministerialnego w Sopocie 17–18 października 2007 roku ustosunkowano się również do polityki wydalania obywateli krajów spoza UE, terrorystów i osób podejrzewanych o działalność terrorystyczną. Ministrowie zadeklarowali, że ich rządy będą w ramach UE szukały porozumienia w tych sprawach, rozważając kwestie prawne i polityczne²⁸.

Na spotkaniu ministerialnym w Wenecji w 2007 roku pojawił się pomysł zorganizowania roboczego sympozjum, z udziałem ministrów oraz zaproszonych ekspertów, w celu wymiany poglądów i przedyskutowania propozycji wzmocnienia skuteczności współpracy antyterrorystycznej w ramach G-6, Unii Europejskiej oraz dialogu transatlantyckiego. Spotkanie zorganizowały Niemcy. Do Schwielowsee na dwudniowe obrady (30 listopada–1 grudnia 2007 r.) przybyli politycy i eksperci. Dyskusja dotyczyła:

- utworzenia „transatlantyckiego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”;
- wypracowania jednolitych norm prawnych umożliwiających międzynarodową współpracę policyjną oraz prewencję antyterrorystyczną;
- niedopuszczenia do traktowania terytoriów państw członkowskich jako bezpiecznego schronienia dla obywateli krajów trzecich, podejrzewanych o działalność terrorystyczną, oraz wprowadzenia takich instrumentów, które pozwalałyby sprawować nadzór nad osobami niepodlegającymi natychmiastowej deportacji;
- wypracowania wspólnego podejścia do przeciwdziałania zagrożeniom w związku z transatlantycką współpracą w zakresie wykorzystywania narzędzi komunikacji elektronicznej, w szczególności zdalnego przeszukiwania komputerowych twardych dysków;
- zacieśniania współpracy służb wywiadowczych²⁹.

Na spotkaniu ministerialnym w Bonn 26–27 września 2008 roku ministrowie oświadczyli, że w obliczu globalnej, sieciowej i transgranicznej natury międzynarodowego terroryzmu, skuteczna współpraca w przeciwdziałaniu i zwalczaniu terroryzmu poprzez robocze współdziałanie, rozwój ustawodawstwa antyterrorystycznego i wymianę

²⁶ *European security officials back plan to profile mosques in fight against homegrown terror*, <http://www.iht.com/articles/ap/2007/05/12/europe/EU-GEN-Italy-US-Terrorism.php> (12 V 2007).

²⁷ *G6 di Venezia. Il Ministro Amato alla conferenza stampa congiunta: „Fare network per combattere il terrorismo”*, <http://www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=24154> (12 V 2007).

²⁸ *Wspólna deklaracja Ministrów Spraw Wewnętrznych państw G-6 – Sopot, 18 października 2007 r.*, s. 2, http://www.mswia.gov.pl/wai/pl/2/5044/Wspolna_deklaracja_Ministrow_Spraw_Wewnetrznych_panstw_G6_Sopot_18_pazdziernika.html (18 X 2007).

²⁹ *BMI Press Release. Symposium at Schwielowsee, 1 XII 2007*, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/Archiv/EN/2007/12/treffen%20am%20schwielowsee_en.html (4 X 2008).

informacji jest niezbędna do wypracowania właściwej odpowiedzi na zagrożenia ze strony międzynarodowego terroryzmu i skutecznej ochrony obywateli³⁰.

Kolejne spotkania: w Berlinie (marzec 2009 r.), Londynie (listopad 2009 r.) i w Varese (maj 2010 r.), były poświęcone głównie perspektywom realizacji i rozwoju agendy transatlantyckiej, szczególnie w zakresie wymiany danych dotyczących zagrożeń terrorystycznych, zabezpieczenia infrastruktury komunikacyjnej, rozwoju międzynarodowego prawa antyterrorystycznego³¹. Na spotkaniu w Londynie toczyła się dyskusja, na podstawie raportu przedstawionego przez dyrektora generalnego brytyjskiej służby wywiadowczej MI5 Jonathana Evansa, o możliwych sposobach zjednywania szerokiego poparcia publicznego dla środków bezpieczeństwa wprowadzanych w związku z przyjętą strategią antyterrorystyczną³². Podczas obrad ministrów 28–29 maja 2010 roku w Varese poruszono sprawy związane z prewencją i zwalczaniem terroryzmu. Dyskutowano na temat zacieśnienia współpracy służb wywiadowczych w ramach „systemu bezpieczeństwa” w wymiarze międzynarodowym. Sprawdzianem możliwości funkcjonowania takiego systemu oraz skuteczności współpracy międzynarodowej mogłyby być Mistrzostwa Świata w piłce nożnej w 2010 roku w RPA. Rozważano również zagrożenie terroryzmem typu „zrób to sam” (*do-it-yourself*), a więc atakami terrorystycznymi, zwłaszcza zamachami bombowymi, w wykonaniu jednostek, które nie są związane z ugrupowaniami terrorystycznymi, stosujących prymitywne metody i instrumenty, jak np. ładunki wybuchowe domowej konstrukcji³³.

Ostatnie z dotychczas zorganizowanych spotkań ministerialnych odbyło się w Krakowie 3–4 lutego 2011 roku. Jedną z sesji plenarnych była poświęcona współpracy w informowaniu o zagrożeniach terrorystycznych. Dokładniej rzecz ujmując, ministrowie dyskutowali na temat działań prewencyjnych w ramach systemu komunikacji ze społeczeństwem w sytuacjach zagrożenia terrorystycznego. Temat ten został zaproponowany przez gospodarza spotkania – Polskę. Minister spraw wewnętrznych i administracji, Jerzy Miller, był szczególnie zainteresowany doświadczeniami współpartnerów z wymiany informacji oraz komunikowania społecznego w związku z przygotowaniami do Mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012. Gotowość pomocy zgłosiła przede wszystkim Wielka Brytania, przygotowująca się również do Igrzysk Olimpijskich w Londynie w 2012 roku³⁴.

Współpraca transatlantycka na forum Grupy G-6

Redefinicja bezpieczeństwa globalnego po wydarzeniach z 11 września 2001 roku doprowadziła do wzmocnienia współpracy transatlantyckiej na płaszczyźnie bezpieczeń-

³⁰ *Meeting of the Interior Ministers of Germany, France, Italy, Poland, Spain, the United Kingdom and the Secretary of Homeland Security of the United States of America, 26./27. September 2008, Villa Hammerschmidt/Bonn. Conclusions*, <http://www.statewatch.org/news/2008/nov/g6-usa-sep-08.pdf> (4 X 2008).

³¹ *G6 Meeting (Berlin). Home Department. Written answers and statements, 24 March 2009, Readout of Secretary Napolitano's Visit to the United Kingdom, Press Release, Office of the Press Secretary, Department of Homeland Security, 5 November 2009*, http://www.dhs.gov/ynews/releases/pr_1257451094155.shtm 2009-11-06 (7 XI 2009); *EU examines how to curb illegal immigration and control mafia finances, EU Presidency News, 29.05.2010*, http://www.eu2010.es/en/documentosynoticias/noticias/may29_g6.html (2 VI 2010).

³² J. Crosbie, *G6 to discuss ways to combat terrorism*, „European Voice” 2009, nr z 29 października.

³³ *G6 summit, Maroni: a security system should be defined by strengthening co-operation among intelligence services of all countries, Press room, Ministero dell'Interno, 31.05.2010*,

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/en/sezioni/sala_stamp/notizie/ (2 VI 2010); *The Minister for the Interior takes part in the G-6 and the United States meeting in Varese (Italy), Presidencia del Gobierno, Nota de prensa, 29 May 2010*, <http://www.la-moncloa.es/recursos/la-moncloa/paginalmprimir.html> (2 VI 2010).

³⁴ *Ministrowie spraw wewnętrznych Grupy G6 w Polsce. Aktualności MSWiA*, http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/2/8943/Ministrowie_spraw_wewnetrznych_Grupy_G6_w_Polsce.html (9 II 2011); *G 6 Statement, House of Lords Written Ministerial Statements, 11 February 2011*, <http://services.parliament.uk/hansard/Lords/bydate/20110211/writtenministerialstatements/part003.html> (26 IV 2011).

stwa wewnętrznego (*homeland security*)³⁵. Bez wątpienia strategia współdziałania została wypracowana przez Stany Zjednoczone, które zastosowały różnorodne metody, środki i instrumenty w walce z terroryzmem. Nie byłyby jednak w stanie skutecznie wdrażać założeń tej strategii bez pewnych sojuszników i lojalnych partnerów w Europie³⁶.

Otwarty kryzys w stosunkach politycznych między Stanami Zjednoczonymi a niektórymi państwami członkowskimi UE na tle amerykańskiej interwencji zbrojnej w Iraku w 2003 roku nie wpłynął na kształt i treść współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego. Obejmowała ona takie kwestie, jak wymiana informacji o terrorystach, wspólne standardy zabezpieczeń dokumentów podróży, ochrona infrastruktury informacyjnej, współpraca w celu kontroli przewozów towarowych zgodnie z amerykańską „Inicjatywą Kontenerową”.

Administracja George’a W. Busha dużą wagę przywiązywała do uregulowania współpracy transatlantyckiej w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego na gruncie porozumień dotyczących takich obszarów tej współpracy, jak: procedura ekstradycyjna, zwłaszcza sprawców lub podejrzanych o działalność terrorystyczną, wzajemna pomoc sądowa w sprawach karnych, przekazywanie danych pasażerów w transatlantyckiej lotniczej komunikacji pasażerskiej (Passenger Name Records – PNR). Ta ostatnia sprawa została poruszona na spotkaniu ministerialnym G-5 w Paryżu w maju 2005 roku. Ministrowie z zadowoleniem przyjęli postęp w pracach nad mechanizmami przekazywania danych osobowych pasażerów i zadeklarowali poparcie na forum Unii Europejskiej projektu wykorzystywania PNR w walce z terroryzmem³⁷. Niemniej jednak wdrożenie powyższych porozumień spotkało się ze sprzeciwem Parlamentu Europejskiego i znalazło rozstrzygnięcie w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z 30 maja 2006 roku³⁸. „Konstytucjonalizacja” Unii Europejskiej, mająca wzmocnić integrację europejską, zwłaszcza instytucje UE, znalazł się w impasie po zwycięstwie przeciwników traktatu konstytucyjnego we Francji i Holandii. Administracja Stanów Zjednoczonych potrzebowała mocnego partnera instytucjonalnego i politycznego, by zwiększyć skuteczność strategii wojny z terroryzmem zarówno w wymiarze operacji wojskowych w Afganistanie, jak też współpracy służb antyterrorystycznych, organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości³⁹.

W takich okolicznościach na początku 2007 roku doszło do kontaktów dyplomatycznych między administracją George’a W. Busha a państwami tworzącymi G-6. Warto

³⁵ Zob. Ch. De Jonge Oudraat, *The New Transatlantic Security Network*, Waszyngton (D.C.) 2002, s. 5–7; J. Shapiro, D. Byman, *Bridging the transatlantic counterterrorism gap*, „The Washington Quarterly” 2006, nr 4, s. 33–50; W. Rees, *Securing the Homelands: Transatlantic Co-operation after Bush*, „British Journal of Politics and International Relations” 2009, nr 1, s. 108–121.

³⁶ *Transforming Homeland Security: U.S. and European Approaches*, red. E. Brimmer, Waszyngton (D.C.) 2006; P. Pawlak, *Network Politics in Transatlantic Homeland Security Cooperation*, „Perspectives on European Politics and Society” 2009, nr 4, s. 560–581.

³⁷ *Déclaration commune du G5 (Paris, 12 mai 2005)*, http://www.vie-publique.fr/documents-vp/securite_interieure_2005/declaration_commune.pdf (3 II 2006). Zob. także: C. Echeverría Jesús, *La cooperación en asuntos de justicia e interior y el Proceso de Barcelona: un balance*, „UNISCI Discussion Papers” 2005, nr 9, s. 89, <http://www.ucm.es/info/unisci/UNISCI9Echeverria.pdf> (7 VII 2007); Ch. Levy, *Réunion exceptionnelle du G 5 à Paris: une police européenne des frontières?*, „Newropeans Magazine” 2005, nr z 30 maja, <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/edition/actual/ael2/bulletin.asp?liste=20060217.html&submit.x=13&submit.y=9&s ubmit=consulter#Chapitre7> (17 II 2006).

³⁸ V. Mitsilegas, *The New EU–USA Cooperation on Extradition, Mutual Legal Assistance and the Exchange of Police Data*, „European Foreign Affairs Review” 2003, nr 4, s. 520; M. Mendez, *Passenger Name Record Agreement. European Court of Justice*, „European Constitutional Law Review” 2007, nr 1, s. 127–147; J. Argomaniz, *When the EU is the ‘Norm-taker’: The Passenger Name Records Agreement and the EU’s Internalization of US Border Security Norms*, „European Integration” 2009, nr 1, s. 119–136; V. Papakonstantinou, P. De Hert, *The PNR Agreement and Transatlantic Anti-terrorism Co-operation: No Firm Human Rights Framework on Either Side of the Atlantic*, „Common Market Law Review” 2009, nr 3, s. 885–919.

³⁹ R.J. Aldrich, *US–European Intelligence Co-operation on Counter-Terrorism: Low Politics and Compulsion*, „British Journal of Politics and International Relations” 2009, nr 1, s. 129–130.

zwrócić uwagę na ścisłą współpracę między Stanami Zjednoczonymi a Republiką Federalną Niemiec – państwem, które nie tylko aktywnie uczestniczyło w inicjatywach pozaunijnych, ale także kierowało pracami Rady UE w pierwszym półroczu 2007 roku⁴⁰.

Na posiedzenie ministrów państw G-6 w Wenecji 11–12 maja 2007 roku został zaproszony amerykański sekretarz bezpieczeństwa wewnętrznego, Michael Chertoff. Uczestniczył on w sesji poświęconej zwalczaniu terroryzmu razem z wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej, komisarzem ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Franco Frattinim, który również po raz pierwszy brał udział w obradach ministerialnych G-6.

Ministrowie państw G-6 oraz sekretarz bezpieczeństwa wewnętrznego Stanów Zjednoczonych podkreślili znaczenie dialogu transatlantyckiego na płaszczyźnie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu. Poparli dalszą współpracę pomiędzy UE i Stanami dotyczącą międzynarodowych norm prawnych stosowanych w zwalczaniu terroryzmu. Ministrowie zapewnili o oparciu dialogu transatlantyckiego dotyczącego maksymalnego wysiłku antyterrorystycznego. Podczas dyskusji z sekretarzem Chertoffem poruszono także sprawę przekazywania danych pasażerów w ruchu transatlantyckim i w tym kontekście amerykańskich zasad ruchu bezwizowego. Minister spraw wewnętrznych Wielkiej Brytanii, John Reid, poruszył sprawę możliwego ograniczenia ruchu bezwizowego do Stanów Zjednoczonych w stosunku do obywateli Zjednoczonego Królestwa pochodzenia pakistańskiego⁴¹.

Kolejne spotkanie z udziałem amerykańskiego sekretarza bezpieczeństwa wewnętrznego miało miejsce w Bonn 26–27 września 2008 roku. Podczas dyskusji wypracowano wspólne stanowisko oparte na przekonaniu, że w obliczu globalnej, sieciowej i transgranicznej natury międzynarodowego terroryzmu skuteczna współpraca transatlantycka w przeciwdziałaniu i zwalczaniu terroryzmu poprzez robocze współdziałanie, rozwój ustawodawstwa antyterrorystycznego i wymianę informacji jest niezbędna do sformułowania właściwej odpowiedzi na zagrożenia ze strony międzynarodowego terroryzmu. Uczestnicy spotkania podkreślili, że jedną z najskuteczniejszych metod przeciwdziałania terroryzmowi jest dotarcie do źródeł i strukturalnych przyczyn wielopłaszczyznowego zjawiska, jakim jest terroryzm. Szczególnie ważne jest zidentyfikowanie i przeciwdziałanie radykalizacji i rekrutacji do ugrupowań terrorystycznych, a następnie wzmocnienie wysiłków w celu izolowania terrorystów i uwolnienia spod ich wpływu potencjalnych zwolenników. Minister spraw wewnętrznych Hiszpanii, Antonio Camacho, zaproponował utworzenie sieci punktów kontaktowych w krajach Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych w celu stałej wymiany informacji o zagrożeniach terrorystycznych, przechwyconej w wyniku monitorowania Internetu⁴².

Innym wspólnym ustaleniem była kwestia odpowiedzialności karnej sprawców przestępstw terrorystycznych. Zauważono, że udało się scharmonizować [raczej: uzgodnić] przepisy antyterrorystyczne dotyczące karania sprawców aktów terroru, natomiast ciągle istnieją przeszkody związane ze współpracą transgraniczną na etapie postępowania przygotowawczego, głównie zabezpieczenia materiałów dowodowych oraz ich przekazania na potrzeby postępowania karnego. Podkreślono, że istnieją duże możliwości rozszerzenia współpracy na poziomie administracyjnym, m.in.: retencja i wymiana danych przechowywanych na twardych dyskach i nośnikach pamięci, wydalanie i deportacja cudzoziemców podejrzewanych o związki ze środowiskami radykalnymi lub pochwa-

⁴⁰ O amerykańsko-niemieckiej współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego zob. A. Gruszczak, *Rola Niemiec w polityce bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, w: *Niemcy. Europa. Świat. Studia międzynarodowe*, Kraków 2007, s. 71–73.

⁴¹ *U.S. Homeland Secretary looking for progress on passenger flight data*, <http://www.iht.com/articles/ap/2007/05/11/europe/EU-GEN-Italy-US-Terrorism.php> (12 V 2007).

⁴² *Camacho propone crear una red permanente entre países de la UE y EEUU para el intercambio rápido de información detectada en Internet sobre terrorismo*, Nota de prensa. Ministerio del Interior, 27.09.2008.

lającymi przemoc, odmowa wjazdu i pobytu osób takiej kategorii, sankcje finansowe wobec osób fizycznych i prawnych. Uczestnicy spotkania w Bonn uznali, że złożona natura polityczna i prawna takich działań wymaga stałego dialogu na temat regulacji prawno-międzynarodowych w tym zakresie, a zwłaszcza potrzeby zmiany i rozwoju podstawowych instrumentów prawa międzynarodowego, w tym rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ⁴³.

Po obradach w Bonn gospodarz spotkania ministrów spraw wewnętrznych G-6 i sekretarz bezpieczeństwa wewnętrznego Stanów Zjednoczonych, federalny minister spraw wewnętrznych, Wolfgang Schäuble, podkreślił, że spotkanie to potwierdziło zdecydowaną wolę walki z międzynarodowym terroryzmem. Podstawowym elementem wysiłków podejmowanych przez G-6 jest ścisła współpraca ze Stanami Zjednoczonymi.

Następne spotkanie w Niemczech, tym razem zorganizowane w czasie przewodniczenia tego kraju pracom G-6, miało miejsce w Berlinie 15 marca 2009 roku. Sprawy współpracy antyterrorystycznej były poruszane w drugiej części obrad, w której uczestniczyła amerykańska sekretarz bezpieczeństwa wewnętrznego, Janet Napolitano, reprezentująca nową administrację prezydenta Baracka Obamy. Omawiano możliwości realizacji i rozwoju agendy transatlantyckiej, szczególnie w zakresie wymiany danych dotyczących zagrożeń terrorystycznych. Zaznaczono, że dotychczasowe uregulowania polityczne i prawne dotyczące współpracy Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego mogą narzucić pewne ograniczenia, szczególnie w kwestii wymiany danych. Sekretarz Napolitano podkreśliła, że administracja Stanów Zjednoczonych jest zainteresowana pogłębieniem współpracy z innymi partnerami i w tym celu zamierza przeprowadzić konsultacje w kwestii ochrony danych osobowych, tak ważnej dla instytucji UE⁴⁴. Po powrocie z Berlina Janet Napolitano, odnosząc się do przeprowadzonych tam rozmów, użyła określenia „G 6+1” jako forum regularnych konsultacji z ministrami G-6 w sprawach żywotnych dla bezpieczeństwa wewnętrznego Stanów Zjednoczonych⁴⁵.

Podczas spotkania ministerialnego z udziałem Janet Napolitano 5 listopada 2009 roku w Londynie dokonano przeglądu aktualnych zagrożeń ze strony międzynarodowego terroryzmu. Omawiano sprawy współpracy transatlantyckiej dotyczącej wymiany informacji dotyczących terroryzmu, zabezpieczenia sieci komunikacji elektronicznej oraz infrastruktury komunikacyjnej i rozwoju międzynarodowego prawa antyterrorystycznego⁴⁶. Ponadto wymieniono poglądy w sprawie zdobywania poparcia ludności dla antyterrorystycznych środków i metod stosowanych przez władze w imię bezpieczeństwa wewnętrznego i ładu publicznego⁴⁷.

W spotkaniu ministerialnym 28–29 maja 2010 roku w Varese uczestniczył przedstawiciel Stanów Zjednoczonych, prokurator generalny Eric Holder, a także uczestniczący po raz pierwszy od dłuższego czasu w spotkaniu G-6 członek Komisji Europejskiej odpowiedzialny za sprawy bezpieczeństwa wewnętrznego. W czasie dyskusji komisarz UE, Cecilia Malmström, i przewodniczący obradom ministerialnym z ramienia prezydencji G-6, włoski minister spraw wewnętrznych, Roberto Maroni, poruszyli sprawę finansowania terroryzmu i identyfikacji aktywów finansowych przeznaczonych dla ugrupowań terrorystycznych⁴⁸.

⁴³ *Meeting of the Interior Ministers of Germany, France...*

⁴⁴ *G 6 Meeting (Berlin). Home Department. Written answers and statements, 24 March 2009.* <http://services.parliament.uk/hansard/Commons/ByDate/20100906/writtenanswers/part007.html> (6 IX 2010).

⁴⁵ „G 6 plus 1” *Meeting in Germany*, „Leadership Journal” 2009, nr z 19 marca, <http://journal.dhs.gov/2009/03/g6-plus-1-meeting-in-germany.html> (10 II 2011).

⁴⁶ *Readout of Secretary Napolitano's Visit to the United Kingdom, Press Release, Office of the Press Secretary, Department of Homeland Security, 5 November 2009.* http://www.dhs.gov/ynews/releases/pr_1257451094155.shtm (6 XI 2009).

⁴⁷ J. Crosbie, *G 6 to discuss ways to combat terrorism*, „European Voice” 209, nr z 29 października.

⁴⁸ *G 6 Interior Ministers for legal anti-terror network, The Tocqueville Connection, 12.05.2007.* <http://www.ttc.org/200705121425.14cepcck20345.htm> (12 V 2007).

Ostatnie z dotychczas przeprowadzonych konsultacji, wedle formuły G 6+1, miało miejsce w Krakowie w lutym 2011 roku. Uczestniczyli w nim Eric Holder, prokurator generalny Stanów Zjednoczonych, a także Jane Holl Lute, zastępca amerykańskiego sekretarza bezpieczeństwa wewnętrznego. Wymieniono poglądy w sprawie polityki bezpieczeństwa cyberprzestrzeni, zwłaszcza rozwiązań instytucjonalnych przyjętych w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej. Przedyskutowano kwestie ochrony i retencji danych osobowych.

Spotkania Stany Zjednoczone–Grupa G-6 stały się ważnym forum konsultacji transatlantyckich w kwestiach bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zapobiegania i zwalczania zagrożeń terrorystycznych. Dotyczy to głównie okresu obniżonej aktywności w stosunkach Unia Europejska–Stany Zjednoczone od początku 2010 roku. Formuła G 6+1 nie tylko umożliwiła wymianę poglądów między przedstawicielami Stanów Zjednoczonych i najważniejszych państw członkowskich UE, ale stanowiła również ważne uzupełnienie regularnych, corocznych spotkań reprezentantów Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego UE oraz Komisji Europejskiej.

Uwagi końcowe

Grupa G-5 (G-6) pojawiła się w złożonej strukturze wzajemnie powiązanych form europejskiej współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego po zgłoszeniu przez Francję politycznego projektu „unijnego dyrektoriatu”. Już od pierwszego spotkania ministrów w Jérez de la Frontera była ona miejscem konsultacji i uzgadniania bieżących spraw dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Raphael Bossong trafnie zauważył, że intencją Nicolasa Sarkozy’ego było stworzenie grupy konsultacyjnej, w której największe, najsilniejsze państwa członkowskie proponowałyby nowe rozwiązania polityczne, następnie kierowane na ścieżkę legislacyjną zgodnie z procedurą obowiązującą we współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE⁴⁹.

Gdy Unia Europejska miała poważne trudności w wypracowywaniu i przyjmowaniu prawnych instrumentów współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, grupa państw promujących nowe, bardziej zaawansowane formy i mechanizmy współdziałania nadawała ton unijnej polityce bezpieczeństwa wewnętrznego. Wiele propozycji dotyczących przeciwdziałania i walki z terroryzmem, m.in.: monitorowanie Internetu, przeciwdziałanie radykalizacji i rekrutacji do organizacji terrorystycznych, powołanie wielonarodowych zespołów reagowania w razie ataków terrorystycznych, zabezpieczenie infrastruktury krytycznej przed zagrożeniami terrorystycznymi, zostało przyjętych jako rozwiązania unijne, stosowane na podstawie instrumentów prawa UE.

G-6 jako „dyrektoriat” straciła na znaczeniu pod koniec minionej dekady. Z inicjatywy Niemiec zostały wzmocnione unijne mechanizmów i środków w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, czego efektem było włączenie do UE form współpracy powstałych poza systemem prawno-instytucjonalnym Unii: niektórych postanowień traktatu z Prüm oraz sieci jednostek antyterrorystycznych „Atlas” na podstawie decyzji z 2008 roku w sprawie usprawnienia współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej w sytuacjach kryzysowych. Wejście w życie traktatu z Lizbony usprawniło proces podejmowania decyzji w unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Dialog transatlantycki, rozwijający się w kontekście osłabienia roli G-6 w unijnej polityce bezpieczeństwa wewnętrznego, był wyrazem obaw Stanów Zjednoczonych przed blokowaniem przez instytucje UE, zwłaszcza wzmocniony Parlament Europejski, realizacji umów dotyczących współpracy sądowej, przekazywania danych pasażerów linii lotniczych, ogólnego współdziałania w przeciwdziałaniu i zwalczaniu terroryzmu. G-6 zacho-

⁴⁹ R. Bossong, *op. cit.*, s. 23–24.

wała ważną rolę w europejskiej strategii antyterrorystycznej, ale za cenę powrotu do pierwotnej formuły działania „za zamkniętymi drzwiami” i spadek przejrzystości grupy w świetle mechanizmów i zasad unijnej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego.

The Group of Six and the anti-terrorism strategy of the European Union

Summary

The present paper seeks to analyze the activities of the Group of Six (G-6) in the field of prevention and combating terrorism in the context of the EU's anti-terrorism strategy. G6 is an example of initiatives which were born outside the legal-institutional framework of the European Union yet were aiming to bring about a significant change in the process of European integration. As an informal forum of consultations between the leading EU member states in the area of internal security policy, the Group of Six since its establishment in 2003 has exercised a considerable impact on EU cooperation in justice and home affairs, particularly on anti-terrorism strategy developed both in the framework of the EU as well as in the transatlantic dimension.

The thesis put forward in this paper is the following: G-6 contributed to an activation of internal security policy during the crisis in the EU's area of freedom, security and justice. The reform of European integration resulted in a change in the very formula of G-6 cooperation and a shift of preferences towards transatlantic homeland security. The new role of G-6 consists in stimulating transatlantic dialogue in the area of homeland security due to flexible and discreet formula of cooperation between the US and major EU member states.