

MAGDALENA MOLENDOWSKA 

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w walce z terroryzmem międzynarodowym

ABSTRACT: Since its creation in 1975, the Organization for Security and Co-operation in Europe (then the CSCE) has seen wars, crises and revolutions. It has survived tumultuous events, it has helped to guide systemic change, and it has itself been transformed by them. Terrorism is by no means a new phenomenon in the OSCE region. Indeed, terrorism is directly referred to in Principle VI of the 1975 Helsinki Final Act. Nevertheless, the attacks in the United States on September 11 2001, ushered in, for many, a fundamentally new perception of this threat. Human rights advocates, scholars, government officials, military planners and television's talking heads continue to debate on how to prevent and punish acts of terrorism while safeguarding civil liberties.

KEYWORDS: OSCE, terrorism, international security

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) wnosi wszechstronny wkład w międzynarodowe wysiłki przeciwko terroryzmowi, prowadzone przez ONZ i NATO, dotyczące przejawów terroryzmu, a także różnych czynników społecznych,

gospodarczych, politycznych i innych, które mogą stwarzać warunki, w których organizacje terrorystyczne mogłyby angażować się w rekrutację i otrzymać wsparcie. Wobec powyższego, postawione zostały pytania badawcze, które dotyczą trzech obszarów: 1) Jaka jest rola i znaczenie OBWE w systemie instytucjonalnym bezpieczeństwa międzynarodowego?; 2) Jakie działania podejmuje OBWE w walce z terroryzmem?; 3) Jaka będzie przyszłość OBWE – które obszary bezpieczeństwa będą kluczowe i jakie nowe wyzwania mogą pojawić się przed organizacją?

Miejsce i rola OBWE w systemie instytucjonalnym bezpieczeństwa

OBWE rzadko utożsamiana jest z organizacją, która zajmuje się walką z terroryzmem. Główne obszary jej działalności dotyczą ochrony praw człowieka, demokratycznych rządów prawa czy wolnych mediów. Zagadnienia związane z terroryzmem zostały jednak podjęte przez OBWE (wówczas KBWE – Konferencję Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie) od początku jej powstania.

KBWE została utworzona w latach 1973-1975 jako konferencja dyplomatyczna, mająca na celu utworzenie drogi dialogu między Wschodem i Zachodem, pomiędzy krajami europejskimi, które utworzyły dwa bloki¹. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że terroryzm był wówczas postrzegany głównie jako problem międzynarodowy poza konfrontacją Wschód-Zachód. Rozwój organizacji nastąpił w latach 90. XX w., czego skutkiem była postępująca instytucjonalizacja KBWE i jej przekształcenie od 1 stycznia 1995 r. w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Organizacja wyspecjalizowała się w zorganizowanej roli operacyjnej, w szczególności w zakresie zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysowego².

Początek każdego z dwóch głównych okresów działania KBWE/OBWE wyznaczały dwa podstawowe dokumenty programowe. Pierwszy z nich to Akt Końcowy KBWE, podpisany w Helsinkach 1 sierpnia 1975 r., który był dużym przedsięwzięciem politycznym. Zagwarantował ciągłość negocjacji między krajami obu bloków i stopniowo destabilizował dyktatorskie reżimy w bloku wschodnim. Akt z Helsinek stanowił kodeks postępowania, zawierał nie tylko zalecenia, ale także uniwersalne zasady. Co najważniejsze, dał krajom zachodnim, jak również dysydentom ze Wschodu skuteczny

¹ A. Zagorski, *The OSCE and Cooperative Security*, „Security and Human Rights” 2010, No. 1, s. 58.

² D. Davidson, *The relevance and effectiveness of the concept of Cooperative Security in the 21st century*, „Security and Human Rights” 2010, No. 1, s. 18.

instrument protestu i domagania się poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Znając definicję terroryzmu oraz istotę tego zjawiska, w Akcie Kończącym można odnaleźć wiele aspektów odnoszących się do kwestii związanych z zapobieganiem terroryzmowi. Priorytetowymi działaniami KBWE były następujące obszary³:

1. Suwerenna równość, poszanowanie praw związanych z suwerennością.
2. Powstrzymanie się od zagrożenia lub użycia siły.
3. Nienaruszalność granic.
4. Terytorialna integralność państw.
5. Spokojne rozstrzyganie sporów.
6. Brak interwencji w sprawy wewnętrzne.
7. Poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, w tym wolności myśli, sumienia, religii lub światopoglądu.
8. Równe prawa i samookreślenie narodów.
9. Współpraca między państwami.
10. Spełnienie w dobrej wierze obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego.

Większość z wymienionych powyżej obszarów można utożsamić z działaniami mającymi na celu przeciwdziałanie terroryzmowi, jak chociażby: powstrzymanie się od zagrożenia lub użycia siły, nietykalność granic czy spokojne rozstrzyganie sporów. Ponadto w Akcie Kończącym określono zadania KBWE, które również można po-
wiązać z działaniami przeciw terroryzmowi⁴:

- budowanie zaufania i środków bezpieczeństwa, rozbrojenie;
- rozwiązywanie problemów związanych z przemieszczaniem się migrantów;
- zapobieganie konfliktom, wczesne ostrzeganie, zarządzanie kryzysami, utrzymywanie pokoju, pokojowe osiedlenie się;
- popieranie zmian demokratycznych i pluralizmu politycznego, zapobieganie terroryzmowi, walka z handlem narkotykami i innymi formami międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, współpraca w dziedzinie gospodarki;
- nierozprzestrzenianie broni jądrowej, kontrole wywozu mające zastosowanie do materiałów jądrowych.

Oznaką nowego etapu współpracy europejskiej miała być Paryska Karta Nowej Europy, która została przyjęta w Paryżu w dniach 19-21 listopada 1990 r. podczas spotkania szefów państw lub rządów państw uczestniczących w Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Paryska Karta Nowej Europy kontynuowała

³ *Final Recommendations of the Helsinki Consultations, First Meeting of CSCE Ministers of Foreign Affairs, Vienna 1973*, s. 6-7.

⁴ *Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe (Helsinki, 1 August 1975), Documents 1973 - 1997 [CD-ROM], Vienna 1998.*

powiązanie ustanowione przez proces w Helsinkach między pojęciami zbiorowego bezpieczeństwa i poszanowania praw człowieka w nowym, większym i bardziej niejednorodnym obszarze geopolitycznym⁵. Odnowiła polityczne zobowiązanie dawnych uczestników KBWE i zreformowała forum konsultacji, zapewniając trwałe struktury i program działań⁶. W spotkaniu, podczas którego przyjęto Paryską Kartę Nowej Europy, brały udział następujące państwa: Austria, Belgia, Bułgaria, Kanada, Cypr, Republika Czeska i Słowacka, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Stolica Apostolska, Węgry, Islandia, Irlandia, Włochy, Wspólnota Eurośródziemnomorska, Liechtenstein, Luksemburg, Malta, Monako, Holandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Rumunia, San Marino, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone Ameryki, Jugosławia. Przedstawiciele wymienionych krajów podpisali zobowiązanie, w którym deklarowali zaangażowanie na rzecz demokracji opartej na prawach człowieka i podstawowych wolnościach; osiągnięcie dobrobytu dzięki wolności gospodarczej i sprawiedliwości społecznej oraz równego bezpieczeństwa dla wszystkich krajów⁷.

Kolejne zmiany przyjęto podczas szczytu Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w Helsinkach w dniach 9-10 lipca 1992 r. KBWE zobowiązała się do utrzymywania stałej i skoncentrowanej obecności związanej z kwestiami politycznymi i zobowiązaniami dotyczącymi praw człowieka w krajach przechodzących transformację. OBWE wyraźniej niż większość innych podmiotów międzynarodowych połączyła porady na poziomie politycznym z bardzo przyziemnym wsparciem dla realizacji różnych zobowiązań w zakresie praw człowieka⁸. Ponadto w 1992 r. utworzono forum KBWE ds. współpracy w zakresie bezpieczeństwa, aby rozpocząć nowe negocjacje w sprawie kontroli zbrojeń, rozbrojenia oraz budowy zaufania i bezpieczeństwa, w celu usprawnienia regularnych konsultacji, zacieśnienia współpracy w kwestiach związanych z bezpieczeństwem oraz w celu dalszego zmniejszenia ryzyka konfliktu. OBWE nie poprzestała na kontroli zbrojeń, ale opracowała wizję większej konwersji i integracji polityk bezpieczeństwa państw członkowskich⁹.

W dniach 5-6 grudnia 1994 r. odbył się czwarty Szczyt KBWE w Budapeszcie. Przygotowano wówczas dokument budżetowy, w którym zawarto wytyczne współpracy

⁵ M. van der Stoep, *OSCE – Looking back and looking forward*, „Helsinki Monitor” 2005, No. 3, s. 204.

⁶ M. Molendowska, *OBWE w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Kielce 2017, s. 11-13.

⁷ Charter of Paris for a New Europe, Paris 1990, Organization for Security and Co-operation in Europe, [14.08.2003], [on-line:] <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf> – 1 VIII 2017.

⁸ P. Semneby, *Ten lessons for running OSCE field missions in the future*, „Helsinki Monitor” 2005, No. 3, s. 232.

⁹ A. Zagorski, *The OSCE and Cooperative...*, s. 61.

w „Nowej erze”¹⁰. Przyjęta podczas Szczytu Deklaracja w głównej mierze powieliała kwestie zatwierdzone w Helsinkach w 1992 r. Nowym aspektem działań KBWE było przede wszystkim zwrócenie szczególnej uwagi na zagrożenie terrorystyczne w Europie. W tym celu KBWE uznała, że należy wzmocnić bezpieczeństwo i współpracę na Morzu Śródziemnym: „Czekamy na postępy w kierunku pokoju na Bliskim Wschodzie i jego pozytywne implikacje dla bezpieczeństwa europejskiego: wspólne stanowisko przyjęte przez Algierię, Egipt, Izrael, Maroko i Tunezję w sprawie stosunków między Radą KBWE i Radą Śródziemnomorską zachęca nas do pogłębiania długotrwałych relacji i wzmocnienia współpracy między KBWE a nieuczestniczącymi państwami śródziemnomorskimi”¹¹. Ponadto podczas Szczytu w 1994 r. przyjęto decyzję o wzmocnieniu KBWE. Nowa era bezpieczeństwa i współpracy w Europie doprowadziła do fundamentalnej zmiany w KBWE oraz do wzrostu jej roli w kształtowaniu wspólnego obszaru bezpieczeństwa. W tym celu członkowie KBWE postanowili zmienić nazwę na Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Zmiana nazwy miała obowiązywać od 1 stycznia 1995 r. Od tej daty wszystkie odniesienia do KBWE będą odtąd uważane za odniesienia do OBWE.

W 1996 r. OBWE przyjęła deklarację lizbońską, w której podkreślono kompleksowe podejście OBWE do bezpieczeństwa. Szczególne znaczenie miała kwestia ochrony praw człowieka, brak pełnej demokracji w wielu krajach Europy Środkowo-Wschodniej, zagrożenie niezależnych mediów, oszustwa wyborcze, przejawy agresywnego nacjonalizmu, rasizmu, szowinizmu, ksenofobii i antysemityzmu¹².

Istotnym krokiem w działaniach OBWE było przyjęcie w 1999 r. w Stambule Karty Bezpieczeństwa Europejskiego. Dokument ten stanowił kontynuację zadań przyjętych podczas szczytu lizbońskiego w 1999 r. Kompleksowe podejście organizacji do bezpieczeństwa polegać miało na utworzeniu grupy ekspertów (REACT), umożliwiającej OBWE szybką reakcję na dane zagrożenie bezpieczeństwa. Utworzono Centrum Operacyjne, którego zadaniem jest planowanie i wdrażanie operacji OBWE, oraz Komitet w ramach Stałej Rady OBWE, który miał wzmacniać proces konsultacji¹³.

Dziesięć lat później raport ze spotkania ministerialnego OBWE w Atenach w grudniu 2009 r. nie pozostawiał wątpliwości, że państwa członkowskie są jeszcze

¹⁰ *Fourth CSCE Summit of Heads of State or Government, Budapest, 5–6 December 1994. Includes Summit Declarations and decisions*, Vienna 1994.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Lisbon Document, Fifth OSCE Summit of Heads of State or Government, Lisbon, 2–3 December 1996. Includes Summit Declarations*, Vienna 1996.

¹³ *Istanbul Document, Sixth OSCE Summit of Heads of State or Government, Istanbul, 18–19 November 1999. Includes Charter for European Security, Istanbul Summit Declaration*, Vienna 1999; por. *Final Act of the Conference of the States Parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, Vienna 1999.

dalekie od osiągnięcia deklaracji przyjętych podczas poprzednich spotkań, ponieważ uznano, że¹⁴:

- zasady i zobowiązania Aktu końcowego z Helsinek nie były w pełni przestrzegane i wdrażane;
- użycie siły nie przestało być uważane za opcję rozstrzygania sporów;
- nie wyeliminowano niebezpieczeństwa konfliktów między państwami, a konflikty zbrojne miały miejsce nawet w ostatnich dziesięcioleciach;
- napięcia nadal istniały, a wiele konfliktów pozostało nierozwiązanych;
- przełom w kontroli broni konwencjonalnej wymagał pilnych działań;
- osiągnięcia w dziedzinie praworządności, praw człowieka i podstawowych wolności muszą być w pełni zabezpieczone i dalej rozwijane.

Dokumentem, w którym starano się przyjąć założenia usprawniające działania OBWE, była Deklaracja Współpracy przyjęta w Astanie w 2010 r. Znalazło się w niej odniesienie do ścisłej współpracy z Unią Europejską, szczególnie w obszarach¹⁵:

- poprawy możliwości zapobiegania, zarządzania i rozwiązywania konfliktów oraz w rozwiązywaniu przedłużających się konfliktów;
- wzmocnienia kontroli zbrojeń konwencjonalnych, w tym budowania bezpieczeństwa i zaufania;
- wzmocnienia wdrażania norm, zasad i zobowiązań, w szczególności w wymiarze praw człowieka;
- rozwiązania pojawiających się ponadnarodowych zagrożeń i wyzwań.

Jedną z najbardziej udanych funkcji OBWE na tle innych organizacji zajmujących się kwestiami bezpieczeństwa jest to, że rzeczywiście działa ona jako „zawór bezpieczeństwa dla gorącego tygła stosunków międzynarodowych”¹⁶, ponieważ ułatwia wzajemny dialog między potencjalnymi antagonistami nawet w czasach kryzysu. Od czasu zimnej wojny nastąpiła multilateralizacja bezpieczeństwa europejskiego, zmieniło się postrzeganie bezpieczeństwa¹⁷. Sprawy, od praw człowieka po kwestie rozbrojenia, nie były już dyskutowane wyłącznie i oddzielnie w ramach dwóch antagonistycznych sojuszy, ale przede wszystkim w ramach wielostronnych, ogólnoeuropejskich ram OBWE. Chociaż wizja „wspólnego europejskiego domu” Michaiła Gorbaczowa nigdy się nie ziściła, nadanie priorytetu OBWE nad NATO i UE w kwestiach bezpieczeństwa

¹⁴ A. Zagorski, *The OSCE and Cooperative...*, s. 62.

¹⁵ *Astana Commemorative Declaration: Towards a Security Community, Seventh OSCE Summit of Heads of State or Government, Astana, 1-2 December 2010, OSCE Chairperson-in-Office 2010*, Vienna 2010.

¹⁶ L. Crump, *Forty-five Years of Dialogue Facilitation (1972-2017). Ten Lessons from the Conference on Security and Cooperation in Europe*, „Security and Human Rights” 2016, No. 27, s. 511.

¹⁷ R. Zaagman, *Terrorism and the OSCE. An overview*, „Helsinki Monitor” 2002, No. 3, s. 180.

ułatwiłoby ogólnoeuropejską koncepcję bezpieczeństwa europejskiego, w której udział miałyby wszystkie kraje. Podważyłoby to również zagrożenie nowej dwubiegunowości, w której amerykański prezydent Donald Trump i rosyjski prezydent Władimir Putin dwustronnie decydują o kwestiach bezpieczeństwa ponad naszymi głowami. Dzięki wielostronnemu podejściu, bezpieczeństwo europejskie może ponownie przekształcić się we wspólne przedsięwzięcie, bez zwycięzców i przegranych, a OBWE może znów służyć jako platforma dialogu.

Organizacja opracowuje nowy profil skoncentrowanej skuteczności w radzeniu sobie z nowymi i starymi zagrożeniami, przed którymi stoją państwa. Poniższe przykłady ilustrują zalety elastyczności i przejrzystej współpracy w praktyce w ramach OBWE. Po pierwsze, OBWE rozwinęła ważną rolę w międzynarodowej walce z terroryzmem. Działania OBWE obejmują podnoszenie świadomości międzynarodowej, wzmacnianie współpracy międzynarodowej i promowanie najlepszych praktyk między uczestniczącymi państwami. Istnieją dwa punkty wyjścia dla działań Organizacji: po pierwsze, wysiłki OBWE muszą być wielowymiarowe, ponieważ samo zagrożenie jest wielowymiarowe; a po drugie, międzynarodowe środki przeciw terroryzmowi powinny być wdrażane zgodnie z zasadami praworządności i poszanowaniem praw człowieka. W tym celu w Sekretariacie OBWE powołano jednostkę do walki z terroryzmem, której zadaniem jest wspieranie państw uczestniczących w ich działaniach na rzecz zwalczania zagrożenia terroryzmem oraz warunków, które mogą go wspierać i podtrzymywać. OBWE przyczynia się do globalnych wysiłków przeciwko terroryzmowi na wiele sposobów, nie tylko politycznych, ale także bardzo konkretnych i praktycznych. Po pierwsze, jako organizacja regionalna na mocy rozdziału VIII Karty Narodów Zjednoczonych OBWE uznaje podstawową odpowiedzialność i wiodącą rolę ONZ. Jest to widoczne dzięki pracom OBWE nad ratyfikacją i wdrażaniem konwencji oraz protokołów antyterrorystycznych ONZ, promowaniem współpracy prawnej między państwami w celu zapewnienia, że terroryści nie mają bezpiecznych schronień, zapobiegania finansowaniu terroryzmu, a także wspieranie wizyt oceniających kraj pod względem zagrożenia terrorystycznego. OBWE aktywnie współpracuje również z różnymi wyspecjalizowanymi organizacjami międzynarodowymi i agencjami, takimi jak: Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (MAEA), Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO), Światowa Organizacja Cel (WCO), Interpol i inne, aby wspierać i ułatwiać ich działania antyterrorystyczne. Dokonano tego poprzez polityczne wsparcie i promowanie standardów technicznych, zaleceń i najlepszych praktyk opracowanych przez te organizacje.

W tym miejscu powinniśmy zwrócić uwagę na kodeks postępowania MAEA w sprawie bezpieczeństwa i ochrony źródeł promieniotwórczych, minimalne standardy

bezpieczeństwa ICAO dotyczące przetwarzania i wydawania dokumentów podróży, ramy standardów WCO dotyczące zabezpieczenia i ułatwienia handlu światowego, a także bazę danych Interpolu zagubionych i skradzionych paszportów. Jednocześnie OBWE z powodzeniem przyczyniła się również do wspierania i ułatwiania działań tych organizacji w zakresie budowania zdolności, zapewniając jej zasoby organizacyjne, logistyczne i często finansowe, aby pomóc w przekazywaniu ich doświadczenia i wiedzy odpowiednim organom krajowym państw członkowskich. OBWE odegrała kluczową rolę w wykrywaniu luk, w których społeczność międzynarodowa nie robi wystarczająco dużo, aby zaradzić pewnym zagrożeniom terrorystycznym, i koncentrowaniu uwagi na tych lukach. W tym przypadku OBWE działała w sposób, który był niespotykany ze względu na swoją skalę, głębokość i koncentrację, w obszarze przeciwdziałania zagrożeniu dla lotnictwa cywilnego, zapobiegania i zwalczania samobójczego terroryzmu, a także zapobiegania atakom terrorystycznym przeciwko miejskim systemom transportu. OBWE pracuje również nad rozwiązaniem problemu wykorzystania Internetu do celów terrorystycznych, a także podżegania do terroryzmu i rekrutacji oraz przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się brutalnego ekstremizmu. Wreszcie, OBWE aktywnie współpracuje z wieloma innymi organizacjami regionalnymi i subregionalnymi w celu wymiany doświadczeń i promowania najlepszych praktyk w dziedzinie walki z terroryzmem. W tym względzie OBWE podjęła świadomy wysiłek, aby ściśle współpracować z Centrum Bezpieczeństwa Internetowego (CIS), Organizacją Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (CSTO) i Szanghajską Organizacją Współpracy (SCO), co zostało uznane przez te organizacje. Podsumowując, kompleksowe podejście OBWE do bezpieczeństwa, jej instytucjonalna elastyczność i skala członkostwa zapewniły jej ważną pozycję w walce z międzynarodowym terroryzmem i pokazały, że ma ona znaczenie dla interesów bezpieczeństwa państw członkowskich¹⁸.

Działania OBWE w walce z terroryzmem

Jak już wspomniano, terroryzm jako przedmiot zainteresowania OBWE pojawił się już w Akcie końcowym z Helsinek z 1975 r. W tym czasie traktowano go jako aspekt relacji między państwami, tj. jako narzędzie wykorzystywane przez państwa do wywrócenia porządku innych państw. Temat terroryzmu w kontekście zimnowojennych działań był widoczny na konferencji w Sztokholmie w sprawie środków budowy zaufania

¹⁸ M. Perrin de Brichambaut, *The OSCE and the 21st Century*, „Helsinki Monitor” 2007, No. 3, s. 184-185.

i bezpieczeństwa oraz rozbrojenia w Europie (styczeń 1984 r. – wrzesień 1986 r.), która – pod naciskiem Zachodu – łączyła terroryzm z powstrzymywaniem się przed groźbą lub użyciem siły. Następnie ta tematyka była kontynuowana podczas spotkań/konferencji odbywających się w Wiedniu w okresie od listopada 1986 r. do stycznia 1989 r. W odpowiedzi na działania przeciwko Grenadzie (październik 1983 r.) i Libii (marzec-kwiecień 1986 r.) blok wschodni zaproponował zamieszczenie odniesienia „terroryzm w stosunkach międzynarodowych”, który ostatecznie nie został uwzględniony w tekście dokumentu pokonferencyjnego ze spotkań w Wiedniu. Podczas madryckiego spotkania OBWE (1980-1983) terroryzm był postrzegany głównie jako problem międzynarodowy poza konfrontacją Wschód-Zachód. Dokument końcowy z Madrytu był pierwszym dokumentem OBWE, w którym terroryzm uznano za przedmiot współpracy międzynarodowej. W Madrycie określono terroryzm „jako zagrażający lub odbierający niewinne życie ludzkie lub w inny sposób zagrażający prawom człowieka i podstawowym wolnościom”¹⁹.

Międzynarodowa obawa przed terroryzmem stale rosła. W grudniu 1988 r. nad szkockim miasteczkiem Lockerbie wybuchł samolot linii Pan Am 103, zabijając wszystkich na pokładzie i wiele osób na ziemi. Państwa z bloku wschodniego stały się również celem międzynarodowych terrorystów. Na przykład w 1985 r. w Bejrucie porwano trzech radzieckich dyplomatów, z których jeden został zabity. W rezultacie akapity dotyczące terroryzmu w dokumencie końcowym wiedeńskiego szczytu OBWE zostały znacznie rozszerzone w porównaniu do spotkania w Madrycie i były oparte na propozycjach wszystkich trzech głównych ugrupowań: Wschodu, Zachodu oraz państw neutralnych i niezaangażowanych. Nacisk na międzynarodową współpracę uzupełnia wezwanie państw do przystąpienia do międzynarodowych konwencji dotyczących zwalczania aktów terroryzmu.

W latach 90. XX w. dwa wydarzenia silnie wpłynęły na debatę OBWE na temat terroryzmu. Po pierwsze, czasami dochodziło do gwałtownego odrodzenia się problemów terytorialnych i etnicznych w Europie Środkowo-Wschodniej i byłym Związku Radzieckim, a co za tym idzie, do obaw przed separatyzmem. Po drugie, szczególnie niektóre państwa zachodnie martwiły się, że szybki rozwój instytucjonalny OBWE spowodowałby zbyt duże zaangażowanie organizacji w ich problemy związane z terroryzmem wewnętrznym (IRA, ETA). W 1992 r., z powodu wysiłków brytyjskich, hiszpańskich i tureckich, nowo ustanowionemu Wysokiemu Komisarzowi ds. Mniej-

¹⁹ R. Zaagman, *op. cit.*, s. 206-207.

szości Narodowych zabroniono rozpatrywania „kwestii mniejszości narodowych w sytuacjach związanych ze zorganizowanymi aktami terroryzmu”²⁰.

Następnie podczas spotkania przeglądowego w listopadzie 1996 r. propozycje przeprowadzenia warsztatów na temat terroryzmu i powołania grupy ekspertów do przeglądu współpracy OBWE w zwalczaniu terroryzmu nie osiągnęły konsensusu. Na konferencji przeglądowej w 1999 r. (wrzesień-listopad 1999 r.) państwa UE powtórzyły, że „OBWE nie powinna powielać prac Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych ani rozwijać roli operacyjnej w tej dziedzinie. [...] OBWE powinna jednak zachować własny dorobek zasad i zobowiązań oraz zabezpieczyć swój potencjał jako forum politycznego do omawiania, w razie potrzeby, kwestii związanych z terroryzmem i wspierania międzynarodowych wysiłków”²¹.

Ataki z 11 września 2001 r. doprowadziły do nagłego wzrostu uwagi, jaką OBWE zwróciła na kwestię terroryzmu, w tym w kontaktach z innymi organizacjami międzynarodowymi. Oburzone atakami i zachęcane przez Stany Zjednoczone, państwa OBWE wyraziły zdecydowane potępienie i powołały specjalną grupę roboczą ds. terroryzmu w celu opracowania oświadczenia OBWE i planu działania²². Zostały one przyjęte na dziewiątym posiedzeniu Rady Ministerialnej w Bukareszcie (3-4 grudnia 2001 r.), gdzie jednomyślnie stwierdzono, że „działania terrorystyczne we wszystkich formach i przejawach, popełniane bez względu na to, kiedy, gdzie i przez kogo, stanowią zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego i regionalnego”²³. Uznano, że OBWE może odgrywać rolę koordynatora inicjatyw regionalnych i międzyregionalnych. OBWE będzie starała się wnieść wartość dodaną na podstawie specyfiki organizacji, jej mocnych stron i przewag komparatywnych: kompleksowej koncepcji bezpieczeństwa łączącej wymiar polityczno-wojskowy, ludzki i gospodarczy; szerokie doświadczenie w zakresie wczesnego ostrzegania, zapobiegania konfliktom, zarządzania kryzysowego, odbudowy pokonfliktowej i budowania instytucji demokratycznych. Ponadto wiele skutecznych środków przeciwdziałania terroryzmowi należy do obszarów, w których OBWE jest już aktywna i sprawna, takich jak szkolenie i monitorowanie policji, reforma legislacyjna i sądownicza oraz monitorowanie granic”²⁴.

²⁰ *Ibidem*, s. 207.

²¹ *Consolidated Document. Review of the implementation of all OSCE principles and commitments in the politico-military aspects of security. Report of the Rapporteur, chapter 2. Combating terrorism. Assessment*, Vienna 1999.

²² A. Bloed, *The OSCE and the War against Terror*, „Helsinki Monitor” 2001, No. 4, s. 313.

²³ *Decision No. 1, Combating Terrorism (MC(9).DEC/1), and Annex*, Vienna 2001, [on-line:] <https://www.osce.org/mc/22645?download=true> – 15 VIII 2019.

²⁴ A. Bloed, *OSCE Chronicle: Bucharest Ministerial Adopts Plan of Action Against Terrorism*, „Helsinki Monitor” 2002, Vol. 13, No. 1, s. 72-74.

Do 11 września 2001 r. kwestie dotyczące praw człowieka i terroryzmu były poruszane przede wszystkim na forach OBWE w związku z walką Turcji z Partią Robotniczą Kurdystanu (PKK) oraz w związku z reakcją Uzbekistanu na ataki bombowe w 1999 r. Od czasu ataków w Nowym Jorku, Pensylwanii i Pentagonie kwestia ta była szerzej dyskutowana. Rzeczywiście, wiele późniejszych wydarzeń zwróciło uwagę OBWE na te kwestie: próba zamachu stanu w Turkmenistanie w 2002 r. (przedstawiana przez turkmeńskich urzędników jako ataki terrorystyczne), ataki w Madrycie 11 marca 2004 r., oblężenie w Biesłanie w sierpniu 2004 r., Rosja i zabójstwo holenderskiego filmowca Theo van Gogha z listopada 2004 r. Mimo wszystko z różnych powodów Stany Zjednoczone zostały poddane większej kontroli niż inne państwa członkowskie. Po pierwsze, Stany Zjednoczone stały się głównym aktorem zarówno w rzeczywistej (np. wojna w Afganistanie, która była wojną w tradycyjnym sensie), jak i metaforycznej wojnie z terroryzmem (np. krajowe i wielostronne wysiłki w celu zwalczania terroryzmu poprzez działania dyplomatyczne, wojskowe, finansowe, wywiadowcze, dochodzeniowe i ścigania). Ataki terrorystyczne z 11 września miały miejsce na kilka dni przed zwołaniem dorocznego spotkania organizacji Human Dimension Implementation Meeting (HDIM) OBWE 2001. Mimo że oświadczenia wstępne w HDIM były pełne współczucia dla Stanów Zjednoczonych, podczas spotkania pojawiły się również obawy dotyczące ochrony praw człowieka po atakach. W szczególności 19 września 2001 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) wydało komunikat prasowy dotyczący wybuchu przemocy antymuzułmańskiej w kilku krajach OBWE. Stany Zjednoczone nie zostały wyraźnie wymienione, ale były jednym z krajów, w którym miało miejsce to zjawisko. Ówczesny dyrektor ODIHR, ambasador Gérard Stoudmann, również wezwał Stałą Radę do zajęcia się tą kwestią. Odpowiedzi na jego zarzut udzielono na posiedzeniu Stałej Rady w dniach 20–21 września 2001 r., podczas którego Stany Zjednoczone, Belgia w imieniu Unii Europejskiej i kilka innych krajów zgodziły się z potępieniem aktów nietolerancji i przemocy²⁵.

Chociaż w związku ze Stanami Zjednoczonymi zgłoszono różne obawy dotyczące praw człowieka i środków zwalczania terroryzmu, to żadne z nich nie wzbudziły tyle wątpliwości co kwestie, które dotyczyły stanu i statusu zatrzymanych oraz możliwości poddania niektórych z nich okrutnym torturom, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu. Na dorocznym posiedzeniu Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE w lipcu 2003 r., które odbyło się w Rotterdamie, duński poseł Søren Søndergaard przedstawił punkt uzupełniający dotyczący „więźniów zatrzymanych przez USA w bazie

²⁵ E. B. Schlager, *Counter-terrorism, human rights, and the United States*, „Helsinki Monitor” 2005, No. 1, s. 80.

w Guantanamo”²⁶. Ten punkt był bardzo krytyczny wobec statusu oraz traktowania osób tam zatrzymanych. Dyskusje w Rotterdamie skłoniły dwóch członków amerykańskiej delegacji (przedstawicieli Christophera H. Smitha i Benjamin L. Cardina, odpowiednio przewodniczącego i członka Komisji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie) do poprowadzenia sześciuosobowej delegacji kongresowej do Guantanamo 26 lipca 2003 r., aby zbadać warunki tam panujące²⁷. Właściwa równowaga między prawami człowieka a zwalczaniem terroryzmu pozostała przedmiotem bardzo kontrowersyjnej debaty, napędzanej ciągłymi doniesieniami na temat wykorzystywania więźniów oraz licznymi nierozwiązanymi kwestiami, takimi jak „więźniowie-duchy”, parametry dopuszczalnych metod przesłuchań oraz zastosowanie prawa wojennego.

Warto podkreślić, że do czasu ataków z 11 września 2001 r. OBWE jako całość nie nadawała wysokiego priorytetu problemowi terroryzmu, z wyjątkiem państw Azji Środkowej i Rosji. Analitycznie można wyróżnić cztery rodzaje terroryzmu, jakie pojawiają się w dokumentach OBWE: terroryzm jako „wywrotowy instrument” polityki zimnej wojny; terroryzm w epoce zimnej wojny, ale niezwiązany z konfrontacją Wschód-Zachód; terroryzm jako narzędzie separatyzmu na obszarze OBWE i fundamentalistycznego terroryzmu islamskiego. W wielu konkretnych przypadkach te dwie ostatnie kategorie są ze sobą ściśle powiązane²⁸. Poniżej wymienione zostały wszystkie najważniejsze międzynarodowe ramy prawne przeciw terroryzmowi przyjęte przez OBWE²⁹:

- 1995 r. – Kodeks postępowania dotyczący polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa (DOC.FSC/1/95).
- 2001 r. – Decyzja Rady Ministrów nr 1 w sprawie zwalczania terroryzmu (MC(9)DEC/1); Załącznik do decyzji Rady Ministerialnej nr 1 w sprawie zwalczania terroryzmu: plan działania z Bukaresztu w sprawie zwalczania terroryzmu; „Walka z terroryzmem” (w tym załącznik: „Plan Działań Walutowych w Bukareszcie”. Terroryzm), 9. posiedzenie Rady Ministerialnej, Bukareszt, grudzień 2001 r., MC (9).DEC/1.
- 2002 r. – Decyzja Rady Ministerialnej nr 1 w sprawie realizacji zobowiązań i działań OBWE w zakresie zwalczania terroryzmu (MC(10)DEC/1); Karta OBWE w sprawie zapobiegania terroryzmowi i jego zwalczania (MC(10)JOUR/2); Sa-

²⁶ *Ibidem*, s. 83.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ R. Zaagman, *op. cit.*, s. 206.

²⁹ *Overview of OSCE Counter-Terrorism Related Commitments*, SEC.GAL/69/1819 April 2018, Vienna 2018, s. 4-24; por. *The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security*, SEC.GAL/100/09 17 June 2009, Vienna 2009, s. 15-16.

modzielna ocena w zakresie finansowania terroryzmu 402. posiedzenie plenarne Stałej Rady OBWE, Wiedeń, lipiec 2002, PC.DEC/487.

- 2003 r. – Warunki odniesienia dla sieci przeciwdziałania terroryzmowi OBWE, 11. Spotkanie Rady Ministerialnej, Maastricht, grudzień 2003, MC.DEC/6/03; Bezpieczeństwo dokumentów podróży, 11. posiedzenie Rady Ministerialnej, Maastricht, grudzień 2003, MC.DEC/7/03; Strategia OBWE w zakresie zapobiegania zagrożeniom i stabilności w XXI wieku, sekcja I, 11. posiedzenie Rady Ministerialnej, w Maastricht, grudzień 2003 r., MC.DOC/1/03.
- 2004 r. – Oświadczenie ministerialne w sprawie zapobiegania terroryzmowi i jego zwalczania (MC(12)JOUR/2); Dalsze środki zapobiegania finansowaniu terroryzmu, 513. posiedzenie plenarne Stałej Rady OBWE, Wiedeń, lipiec 2004 r., PC.DEC/617; Solidarność z ofiarami terroryzmu, 513. posiedzenie plenarne Stałej Rady OBWE, Wiedeń, lipiec 2004, PC.DEC/618; Walka z wykorzystaniem Internetu w celach terrorystycznych, 12. spotkanie Rady Ministerialnej, Sofia, grudzień 2004 r., MC.DEC/3/04; Zgłaszanie zagubionych/skradzionych paszportów do automatycznej bazy danych Interpolu/kradzieży bazy danych dokumentów podróży (ASF-STD), 12. posiedzenie rady ministerialnej, Sofia, grudzień 2004 r., MC.DEC/4/04; Wzmocnienie bezpieczeństwa kontenerowego, 12. spotkanie Rady Ministerialnej, Sofia, grudzień 2004 r., MC.DEC/9/04; Deklaracja ministerialna z Sofii w sprawie zapobiegania i zwalczania terroryzmu, 12. Spotkanie Rady Ministerialnej w Sofii, grudzień 2004, MC(12).JOUR/2, załącznik 1.
- 2005 r. – Oświadczenie ministerialne w sprawie Międzynarodowej konwencji o zwalczaniu aktów terroryzmu jądrowego (MC.DOC/1/05); Decyzja Rady Ministerialnej nr 4/05 w sprawie zacieśnienia współpracy prawnej w sprawach karnych w celu zwalczania terroryzmu (MC.DEC/4/05); Przeciwdziałanie zagrożeniu źródłami promieniotwórczymi, 562. posiedzenie plenarne OBWE, Wiedeń, lipiec 2005 r., PC.DEC/683; Rozszerzenie współpracy prawnej w sprawach karnych w celu zwalczania terroryzmu, 13. Spotkanie Rady Ministerialnej, Lublana, grudzień 2005 r., MC.DEC/4/05; Wspieranie skutecznego wdrożenia rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1540 (2004), 13. posiedzenie Rady Ministerialnej, Lublana, grudzień 2005 r., MC.DEC/7/05.
- 2006 r. – Oświadczenie ministerialne w sprawie wspierania i promowania międzynarodowych ram prawnych przeciwko terroryzmowi (MC.DOC/5/06); Dalsze środki zapobiegania przypadkom kradzieży i wykorzystania zagubionych/straconych paszportów i innych dokumentów podróży, 14. posiedzenie Rady Ministerialnej, Bruksela, grudzień 2006 r., MC.DEC/6/06; Przeciwdziałanie korzystaniu z In-

ternetu w celach terrorystycznych, 14. posiedzenie Rady Ministerialnej, Bruksela, grudzień 2006 r., MC.DEC/7/06; Wspieranie krajowego wdrożenia rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych 1540 (2004), 14. posiedzenie Rady Ministerialnej, Bruksela, grudzień 2006 r., MC.DEC/10/06.

- 2007 r. – Oświadczenie ministerialne w sprawie wspierania globalnej strategii ONZ w dziedzinie walki z terroryzmem (MC.DOC/3/07); Decyzja Rady Ministerialnej nr 5/07 w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych w walce z terroryzmem (MC.DEC/5/07); Ochrona infrastruktury krytycznej energii przed atakiem terrorystycznym, 15 Rada Ministerialna, Madryt, listopad 2007 r., MC.DEC/6/07; Partnerstwo publiczno-prywatne w zwalczaniu terroryzmu, 15. posiedzenie Rady Ministerialnej, Madryt, listopad 2007 r., MC.DEC/5/07; Wsparcie ze strony OBWE na rzecz globalnej inicjatywy na rzecz walki z terroryzmem jądrowym, 531. posiedzenie plenarne Forum OBWE ds. Współpracy Bezpieczeństwa, Wiedeń, listopad 2007 r., FSC.DEC/14/07.
- 2008 r. – Decyzja Rady Ministerialnej nr 10/08 w sprawie dalszego promowania działań OBWE w zwalczaniu terroryzmu (MC.DEC/10/08).
- 2009 r. – Decyzja Rady Ministerialnej nr 3/09 w sprawie dalszych środków wspierających i promujących międzynarodowe ramy prawne przeciw terroryzmowi (MC.DEC3/09).
- 2012 r. – Stała decyzja Rady nr 1063 w sprawie skonsolidowanych ram OBWE w zakresie walki z terroryzmem (PC.DEC/1063).
- 2014 r. – Deklaracja Rady Ministerialnej nr 5/14 w sprawie roli OBWE w przeciwdziałaniu zjawisku zagranicznych bojowników terrorystycznych w kontekście wdrażania rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ 2170 (2014) i 2178 (2014) (MC DOC/ 5/14).
- 2015 r. – Deklaracja Rady Ministerialnej nr 3/15 w sprawie wzmocnienia wysiłków OBWE w walce z terroryzmem (MC.DOC/3/15); Deklaracja Rady Ministerialnej nr 4/15 w sprawie zapobiegania i przeciwdziałania brutalnemu ekstremizmowi i radykalizacji prowadzącej do terroryzmu (MC.DOC/4/15).
- 2016 r. – Deklaracja Rady Ministerialnej nr 1 w sprawie wzmocnienia wysiłków OBWE w zakresie zapobiegania terroryzmowi i zwalczania go (MC.DOC/1/16).
- 2017 r. – Deklaracja Przewodniczącego OBWE w sprawie prezentacji i zwalczania terroryzmu oraz ekstremizmu i radykalizacji, które prowadzą terroryzm, (MC GAL/8/178).
- 2018 r. – Deklaracja Rady Ministerialnej w sprawie bezpieczeństwa i współpracy w regionie śródziemnomorskim, (MC.DOC/4/18).

Wyzwania stojące przed OBWE

OBWE powstała jako forum dialogu politycznego i nigdy nie przestała służyć temu celowi. W decydujących momentach jej rola polityczna była kluczowa, a jej działanie było stosunkowo słabe, gdy spadało zapotrzebowanie na otwarty dialog polityczny. W ciągu ostatnich kilku lat, z kilkoma wyjątkami, dialog polityczny w organizacji stał się coraz bardziej sztywny i formalny³⁰. Nie oznacza to, że ogólne zapotrzebowanie na dialog polityczny w Europie spadło. Przeciwnie, stało się znacznie bardziej intensywne, ale ewoluje w innym środowisku. Duża część byłych wschodnich państw członkowskich albo już jest, albo pracuje nad przyjęciem do Unii Europejskiej i NATO. Jednocześnie dialog polityczny między Zachodem a tym, co pozostało ze Wschodu, odbywa się w dużej mierze poprzez bezpośredni zinstytucjonalizowany dialog poszczególnych narodów z UE, NATO i Stanami Zjednoczonymi. OBWE znajduje się obecnie na obrzeżach dialogu politycznego w Europie, podczas gdy w rzeczywistości idealnie nadaje się do zlikwidowania podziałów, nie tylko ze względu na szerokie członkostwo. Stąd samo dążenie do ożywienia dialogu politycznego w ramach Organizacji raczej nie byłoby rozwiązaniem problemu. W każdej chwili zapewniono możliwość otwartego dialogu w ramach OBWE na różnych poziomach. Fakt, że państwa członkowskie w ograniczonym stopniu korzystają z tej możliwości, pokazuje tylko, że dostrzegają one stosunkowo niskie stawki w tym procesie. Wraz z początkiem obecnych dyskusji na temat przyszłości OBWE istnieje możliwość ożywienia dialogu prowadzonego w ramach Organizacji. Wynik ten nie będzie jednak brany za pewnik i zależy od wyniku konsultacji na wysokim szczeblu oraz przyszłego rozwoju OBWE. Organizacja może jednak pozostać jako istotny podmiot w systemie bezpieczeństwa tylko wtedy, gdy pozostanie elastyczna i uważna na zmiany zachodzące na obszarze własnej struktury. Potencjał reformy wzrósł w wyniku aspiracji UE i NATO, które w dużej mierze ograniczają zakres działalności OBWE³¹.

Istotnym działaniem OBWE było stopniowe wprowadzanie mechanizmów w zapobieganiu i zwalczaniu brutalnego ekstremizmu i radykalizacji prowadzących do terroryzmu. Rozważania te obejmują 1) budowanie wsparcia ze strony społeczności, której udział w mechanizmie i jego zaangażowanie będą miały kluczowe znaczenie dla jego skuteczności i trwałości; 2) koncentrowanie się na zachowaniach, które mogą prowadzić do aktów terrorystycznych, a nie na prawnie chronionych przekonaniach i ideach; 3) unikanie stygmatyzacji określonej grupy religijnej lub etnicznej;

³⁰ A. Zagorski, *Make the OSCE institutions less dependent on politics, not more*, „Helsinki Monitor” 2005, No. 3, s. 210.

³¹ P. Semneby, *op. cit.*, s. 237.

4) określenie odpowiedniej roli organów ścigania, szczególnie biorąc pod uwagę ryzyko niewłaściwej kryminalizacji osób, o których mowa w mechanizmie przeznaczonym dla osób, które nie popełniły przestępstwa; 5) poruszanie się po normach społecznych i postawach wokół opieki psychospołecznej, która zazwyczaj stanowi integralną część mechanizmów skierowań³².

Uwzględniając powyższe aspekty, OBWE zrobiła kolejny krok i w 2018 r. za pośrednictwem Departamentu ds. Zagrożeń Międzynarodowych OBWE (TNTD) Action against Terrorism Unit (ATU) przygotowała przewodnik pod kierunkiem Georgii Holmer, starszego doradcy ds. zagadnień antyterrorystycznych. Niniejszy przewodnik opisuje rolę społeczeństwa obywatelskiego w zapobieganiu i zwalczaniu brutalnego ekstremizmu i radykalizacji prowadzącej do terroryzmu, szczególnie w Europie Południowo-Wschodniej.

Gwałtowny ekstremizm i terroryzm w dzisiejszym świecie to złożone, wieloaspektowe wyzwania, które nie zawężają się do granic państwowych. Grupy terrorystyczne i gwałtowne ruchy ekstremistyczne są mniej spójne, a zagrożenie trudniejsze do zrozumienia i przewidzenia. Jesteśmy świadkami nie tylko ukierunkowanych ataków w obszarze OBWE, ale także inspirowanych przez siebie aktów przemocy. Niektórzy aktorzy terrorystyczni są zagranicznymi bojownikami; inni nigdy nie opuścili swoich społeczności. Cele, motywy i uzasadnienie przemocy są różnorodne, podobnie jak idee, które je stanowią. Ta rzeczywistość wymaga kompleksowej, dopracowanej i skoordynowanej na szczeblu międzynarodowym reakcji. Państwa członkowskie OBWE jednoznacznie potępiły terroryzm i brutalny ekstremizm, ale także wspierają wielowymiarowe podejście, które koncentruje się na zapobieganiu brutalnemu ekstremizmowi i radykalizacji prowadzącej do terroryzmu. Podczas gdy wśród polityków w obszarze OBWE wzrasta świadomość znaczenia zapobiegania i zwalczania brutalnego ekstremizmu i radykalizacji prowadzącej do terroryzmu, nadal brakuje dialogu, zaangażowania i współpracy ze społeczeństwem obywatelskim i innymi podmiotami pozarządowymi zajmującymi się konceptualizacją, opracowywaniem i wdrażaniem skutecznych działań³³.

Warto podkreślić, że z analizy dotychczasowych działań OBWE w walce z terroryzmem w poszczególnych krajach nasuwa się wniosek, iż głównym partnerem do współpracy dla organizacji jest policja. Zatem rola OBWE powinna polegać na

³² *Understanding Referral Mechanisms in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization That Lead to Terrorism. Navigating Challenges and Protecting Human Rights. A Guidebook for South-Eastern Europe*, Vienna 2019, s. 12.

³³ *The Role of Civil Society in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism. A Guidebook for South-Eastern Europe*, Vienna 2018, s. 8-13.

wspieraniu lokalnej policji w krajach, w których dochodzi do ataków terrorystycznych i łamania prawa. Te potencjalne korzyści obejmują³⁴:

- zakotwiczenie policji w poszanowaniu praw człowieka i praworządności;
- poprawę publicznego postrzegania policji i interakcji z nią;
- poprawę komunikacji ze społeczeństwem w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi;
- zwiększenie czujności publicznej i odporności;
- lepsze zrozumienie społeczności przez policję jako podstawę lepszego zaangażowania i współpracy z nimi;
- pomoc w identyfikowaniu i rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa i skarg społeczności;
- ułatwienie terminowej identyfikacji i zgłaszania krytycznych sytuacji;
- poprawę relacji między policją a osobami i grupami, do których trudno było dotrzeć lub które nie były jeszcze zaangażowane.

Zwolennicy praw człowieka, uczeni, urzędnicy rządowi, planiści wojskowi i dziennikarze kontynuują debatę na temat zapobiegania terroryzmowi i karania go przy jednoczesnym zapewnieniu wolności obywatelskich³⁵. Pytania postawione w tym nowym środowisku są złożone, obszerne i fundamentalne. Jaki paradygmat prawny ma zastosowanie: prawo-wojskowy czy cywilny – czy w ogóle nie ma prawa? Kto powinien mieć priorytet: organy ścigania czy zbieranie danych wywiadowczych? Jakie środki kontroli i równowagi istnieją, aby zapewnić zachowanie właściwej proporcji przy rozważaniu jednoczesnej odpowiedzialności rządu za ochronę obywateli przed obowiązkiem poszanowania praw człowieka? Te pytania ustawiają się jak domino; odpowiedź na jedno pytanie określa sposób, w jaki padają kolejne domino. Jeśli na przykład ma zastosowanie prawo wojskowe, można przeciwdziałać niektórym praktykom, które byłyby zabronione zgodnie z reżimem prawa cywilnego. W OBWE nie brakuje odpowiednich zobowiązań, które mówią o tych pytaniach. Najważniejsze dotyczą wolności od arbitralnego aresztowania lub zatrzymania oraz tymczasowego aresztowania; prawa do rzetelnego procesu; wolności myśli, sumienia, religii lub przekonań; wolności wypowiedzi; bezpłatnych mediów i informacji; wolności zrzeszania się i prawa do pokojowego zgromadzania się; równości i niedyskryminacji oraz promowania tolerancji. Ponadto kluczowe znaczenie mają zobowiązania dotyczące zakazu stosowania tortur lub innych form okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania, międzynarodowego prawa humanitarnego i odstępstw w stanie wyjątkowym. Wreszcie,

³⁴ *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach*, Vienna 2014, s. 21.

³⁵ R. Zaagman, *op. cit.*, s. 204.

dotatkowe istotne zobowiązania OBWE zostały przyjęte w dziedzinie bezpieczeństwa wojskowego, w szczególności Kodeks postępowania w sprawie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa, przyjęty na szczycie w Budapeszcie³⁶.

Analizując rolę i zadania, które spełnia OBWE, wydaje się, że organizacja znalazła lub po prostu zna swoje miejsce w systemie instytucjonalnym bezpieczeństwa międzynarodowego. Najistotniejsza kwestia to elastyczne reagowanie na zmiany czy też ewolucję dokonującą się w najbliższym otoczeniu międzynarodowym. Obecne zagrożenia mają charakter bardzo złożony, w związku z powyższym wszystkie kraje muszą zdać sobie sprawę z uniwersalnych zależności globalnych, w obrębie których rozwiązanie problemu należy rozpocząć od dyskusji na platformie dialogu, jaką jest OBWE.

Bibliografia

- Astana Commemorative Declaration: Towards a Security Community, Seventh OSCE Summit of Heads of State or Government, Astana, 1–2 December 2010, OSCE Chairperson-in-Office 2010*, Vienna 2010.
- Bloed A., *OSCE Chronicle: Bucharest Ministerial Adopts Plan of Action Against Terrorism*, „Helsinki Monitor” 2002, Vol. 13, No. 1, s. 72–74, <https://doi.org/10.1163/15718140220435458>.
- Bloed A., *The OSCE and the War against Terror*, „Helsinki Monitor” 2001, No. 4, s. 313–317, <https://doi.org/10.1163/15718140120435323>.
- Charter of Paris for a new Europe, Paris 1990. Organization for Security and Co-operation in Europe, [14.08.2003], [on-line:] <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/paris90e.pdf>.
- Consolidated Document. Review of the implementation of all OSCE principles and commitments in the politico-military aspects of security. Report of the Rapporteur, chapter 2. Combating terrorism. Assessment*, Vienna 1999.
- Crump L., *Forty-five Years of Dialogue Facilitation (1972–2017). Ten Lessons from the Conference on Security and Cooperation in Europe*, „Security and Human Rights” 2016, No. 27, s. 498–516, <https://doi.org/10.1163/18750230-02703017>.
- Davidson D., *The relevance and effectiveness of the concept of Cooperative Security in the 21st century*, „Security and Human Rights” 2010, No. 1, s. 18–20, <https://doi.org/10.1163/187502310791306052>.
- Decision No. 1, Combating Terrorism (MC(9).DEC/1), and Annex*, Vienna 2001, [on-line:] <https://www.osce.org/mc/22645?download=true>.
- Final Act of the Conference of the States Parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, Vienna 1999.
- Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe (Helsinki, 1 August 1975), Documents 1973–1997 [CD-ROM]*, Vienna 1998.

³⁶ E. B. Schlager, *Counter-terrorism, human rights, and the United States*, „Helsinki Monitor” 2005, No. 1, s. 78.

- Final Recommendations of the Helsinki Consultations, First Meeting of CSCE Ministers of Foreign Affairs*, Vienna 1973.
- Fourth CSCE Summit of Heads of State or Government, Budapest, 5-6 December 1994. Includes Summit Declarations and decisions*, Vienna 1994.
- Istanbul Document, Sixth OSCE Summit of Heads of State or Government, Istanbul, 18-19 November 1999. Includes Charter for European Security, Istanbul Summit Declaration*, Vienna 1999.
- Lisbon Document, Fifth OSCE Summit of Heads of State or Government, Lisbon, 2-3 December 1996. Includes Summit Declarations*, Vienna 1996.
- Molendowska M., *OBWE w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Kielce 2017.
- Overview of OSCE Counter-Terrorism Related Commitments, SEC.GAL/69/1819 April 2018*, Vienna 2018.
- Perrin de Brichambaut M., *The OSCE and the 21st Century*, „Helsinki Monitor” 2007, No. 3, s. 180-191, <https://doi.org/10.1163/157181407782177158>.
- Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach*, Vienna 2014.
- Schlager E. B., *Counter-terrorism, human rights, and the United States*, „Helsinki Monitor” 2005, No. 1, s. 78-87, <https://doi.org/10.1163/1571814053782602>.
- Semneby P., *Ten lessons for running OSCE field missions in the future*, „Helsinki Monitor” 2005, No. 3, s. 232-237, <https://doi.org/10.1163/1571814054740823>.
- The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security, SEC.GAL/100/09 17 June 2009*, Vienna 2009.
- The Role of Civil Society in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism. A Guidebook for South-Eastern Europe*, Vienna 2018.
- Understanding Referral Mechanisms in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization That Lead to Terrorism. Navigating Challenges and Protecting Human Rights. A Guidebook for South-Eastern Europe*, Vienna 2019.
- van der Stoep M., *OSCE – Looking back and looking forward*, „Helsinki Monitor” 2005, No. 3, s. 204-208, <https://doi.org/10.1163/1571814054740715>.
- Zaagman R., *Terrorism and the OSCE. An overview*, „Helsinki Monitor” 2002, No. 3, s. 180-210.
- Zagorski A., *Make the OSCE institutions less dependent on politics, not more*, „Helsinki Monitor” 2005, No. 3, s. 209-213, <https://doi.org/10.1163/1571814054740869>.
- Zagorski A., *The OSCE and Cooperative Security*, „Security and Human Rights” 2010, No. 1, s. 58-63, <https://doi.org/10.1163/187502310791305963>.