

## Współpraca UE i Izraela w dziedzinie zwalczania terroryzmu

Stosunki UE z Izraelem charakteryzują się swoistą dwutorowością. Z jednej strony szuka się porozumienia na polu multilateralnym – Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (*European Neighborhood Policy – ENP*), a z drugiej na podstawie inicjatyw bilateralnych. Ta druga forma budowania wspólnych relacji zaowocowała m.in. przyjęciem przez Komisję Europejską 1 maja 2004 r. Unijno-Izraelskiego Planu Działania (*EU-Israel Action Plan*), który dotyczył wielu dziedzin. Znalazły się tam m.in. zapisy mówiące o zacieśnianiu współpracy UE i władz izraelskich na płaszczyźnie politycznej, bezpieczeństwa, ekonomicznej, naukowej i kulturalnej, a także w zakresie przeciwdziałania i minimalizowania konfliktów oraz współpracy w ramach powstrzymania procesu proliferacji broni masowego rażenia i zwalczania terroryzmu w regionie Bliskiego Wschodu.

Plan ten dał podstawy instytucjonalne dla współpracy na linii UE-Izrael w dziedzinie przeciwdziałania terroryzmowi. Zdaniem Europejskiego Koordynatora ds. Zwalczania Terroryzmu realizowanie założeń *ENP* umożliwiło spotkania ekspertów w ramach porozumienia o współdziałaniu (*EU/Israel Joint Cooperation Agreement*) oraz stworzyło warunki do wymiany doświadczeń i współpracy w przyszłości. Dzięki tej inicjatywie Europejski Koordynator ds. Zwalczania Terroryzmu mógł np. zorganizować wraz z przedstawicielami Izraela seminarium dotyczące finansowania terroryzmu i sposobów przeciwdziałania temu zjawisku, które miało na celu wyrugować bariery i skłonić do lepszego skoordynowania wspólnych wysiłków w tym zakresie.

Nr 150 / 2013  
04'12'13

INSTYTUT ZACHODNI  
im. Zygmunta  
Wojciechowskiego  
Instytut Naukowo-Badawczy,  
Poznań

Autor:  
**Witold Ostant**

Redakcja:  
Marta Götz  
Radosław Grodzki  
Krzysztof Malinowski

Współpraca ta w praktyce jednak okazała się trudna, ze względu na problemy strukturalne (kompetencyjne), ponieważ w systemie bezpieczeństwa państwa Izrael odpowiedzialność za zwalczanie terroryzmu nie leży w gestii jednego ministra, tylko jest rozłożona na kilka podmiotów zajmujących się sprawami bezpieczeństwa, m.in. Antyterrorystyczne Biuro w strukturze Narodowej Rady Bezpieczeństwa, Agencję Bezpieczeństwa, Mossad. Brakowało również odpowiednich rozwiązań prawnych w kwestiach szczegółowych, związanych w pierwszej kolejności z wymianą danych i ich odpowiednią ochroną. Deficyty te próbowano przezwyciężyć za pomocą seminariów, spotkań, wymiany doświadczeń oraz współpracy technologicznej.

W 2005 r. dokonano przełomu, ponieważ zainteresowane strony zwróciły uwagę na kwestię umowy koordynującej współdziałanie izraelskiej policji z *Europolem*, celem rozszerzenia współpracy w ramach działań obejmujących problemy związane z przemytem narkotyków, handlem ludźmi i zwalczaniem terroryzmu (możliwość zblżenia w kwestii wymiany informacji wywiadowczych oraz uruchomienia zautomatyzowanego systemu obsługi danych osobowych).

Dalszemu zblżeniu pomiędzy władzami izraelskimi a UE sprzyjał tzw. klimat polityczny i przyjęcie przez Radę Europejską – Europejskiej Strategii Antyterrorystycznej (*European Counter Terrorism Strategy*) z listopada 2005 r., która obejmowała również kwestie dotyczące Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Dodatkowo rząd Izraela (pragnąc wykorzystać zainteresowanie polityków europejskich zwalczaniem terroryzmu) włączył się w funkcjonowanie Komitetu Ekspertów ds. Oceny Systemów Zwalczania Procederu Prania Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu (*The Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism – MONEYVAL*), stworzonego przez Radę Europy. Kroki te umożliwiły rozwój regularnych kontaktów i współpracy pomiędzy ekspertami w dziedzinie terroryzmu. Zorganizowano nawet *ad hoc* w czerwcu 2007 r. w Izraelu seminarium poświęcone przeciwdziałaniu radykalizacji i rekrutacji do organizacji terrorystycznych, na którym spotkali się eksperci.

W ramach poszerzenia i pogłębienia współpracy grupy robocze skupiły się zasadniczo na trzech obszarach: rozszerzenia współpracy dyplomatycznej, udziału izraelskich władz w planach i agendach UE i analizie możliwego poszerzenia współpracy pomiędzy UE a Izraelem. Jednym z przejawów wspólnej aktywności stała się współpraca Izraela z UE w dziedzinie zwalczania terroryzmu w ramach Europejskiej Strategii Antyterrorystycznej, obejmując kwestie Rafah oraz monitorowanie granicy w Gazie w ramach EPOiB (w zakresie misji zarządzania kryzysowego w sprawach wojskowych i cywilnych). Dodatkowo w kwietniu 2008 r.



Komisja Europejska przekazała komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie implementacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, który pozytywnie ocenia współpracę z Izraelem w dziedzinie bezpieczeństwa. Sukcesywnie wydawane raporty w coraz mniejszym stopniu poruszały kwestie mogące łączyć się ze zwalczaniem terroryzmu, choć dotyczyły m.in. takich problemów, jak: handel ludźmi, współpraca policyjna i prawna, wymiana danych osobowych oraz migracja. Biorąc pod uwagę ostatni z nich z 2013 r. należy podkreślić, iż władze izraelskie spełniły wymagania Komisji Europejskiej dotyczące tworzenia z państwami trzecimi systemów automatycznej wymiany danych osobowych, co umożliwia pełną operacyjną współpracę z *Europolem* i *Eurojustem*.

W ocenie współpracy pomiędzy UE a izraelskim rządem w dziedzinie zwalczania terroryzmu najważniejsze wydają się dwie kwestie: pierwszą jest uzyskanie pozytywnej opinii Komisji Europejskiej dotyczącej pełnej możliwości operacyjnej współpracy z organami UE w ramach zautomatyzowanych systemów wymiany danych osobowych, natomiast drugą udział przedstawicieli Izraela w *MONEYVAL* i narzędzia umożliwiające skuteczne zwalczanie finansowania terroryzmu.

Biorąc pod uwagę stworzone przez izraelskie władze mechanizmy i standardy prawne można dojść do wniosku, iż plasują one to państwo obok USA w czołówce tzw. państw trzecich, które są skłonne zwalczać terroryzm wraz z UE. W praktyce jednak ze względu na wydłużające się negocjacje nad odpowiednimi umowami z *Europolem* i *Eurojustem* współpraca ta ma ograniczony wymiar i odbywa się głównie na poziomie bilateralnym (z poszczególnymi państwami UE) a nie Unią jako całością. Porównując kompetencje poszczególnych organów UE i Izraela, widoczna jest zdecydowana różnica, ponieważ zwalczaniem terroryzmu nie zajmuje się europejski minister obrony, tylko ministrowie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości.

Władze Izraela mają również problem z akceptacją uczestnictwa takich państw, jak Egipt, Jordania i Liban w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa. Według Giori Eilanda (byłego przewodniczącego izraelskiej Rady Bezpieczeństwa Narodowego) przedstawiciele UE postrzegając konflikt bliskowschodni jako realne zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego, pragną za wszelką cenę uczestniczyć w jego rozwiązaniu (nie uwzględniając często jego specyfiki i złożoności). W tej sytuacji establishment izraelski musi zdać sobie sprawę, że własne bezpieczeństwo nie może być oparte tylko i wyłącznie na sile militarnej, ale także dialogu multilateralnym, który wymaga trudnych kompromisów związanych z utratą częściowej akceptacji radykalnych ugrupowań politycznych. Natomiast nastawienie przywódców UE w dziedzinie zwalczania terroryzmu, pomimo iż pochodzi głównie z doświadczeń



wewnątrzpaństwowych (takich jak zamach w Madrycie z 11 marca 2004 r. oraz w Londynie w 2005 r.), skłania się ku „uwspólnotowieniu” współpracy w ramach państw członkowskich UE. Osiągnięcie wspólnotowych rozwiązań okazuje się w praktyce jednak trudne i długotrwałe, dlatego współpraca władz izraelskich z UE ma mniejsze znaczenie niż ta na poziomie państw narodowych. W praktyce wytworzenie efektywnych rozwiązań na poziomie UE i Izraela wydaje się niezbędne, lecz mało prawdopodobne, choć zainteresowane strony zdają sobie sprawę, że współpraca ta powinna rozciągać się od deklaracji politycznych, przez agencje wywiadowcze, policje, wymiary sprawiedliwości, a kończąc na użyciu sił zbrojnych. Zakładając optymistyczny kierunek współpracy pomiędzy Izraelem a UE, powinna ona potoczyć się według wytycznych obowiązujących pomiędzy USA i UE, jednak czy tak się stanie, trudno przesądzać z perspektywy początku drugiej dekady XXI w.

### **Wnioski**

Podsumowując stopień zaawansowania współpracy pomiędzy UE a Izraelem w dziedzinie zwalczania terroryzmu należy podkreślić, iż realizacja poszczególnych ważnych kwestii nie zależy wyłącznie od dobrej woli władz izraelskich, lecz również wynika ze specyfiki mechanizmów i struktury UE. We współpracy z Izraelem w dziedzinie zwalczania terroryzmu problemem jest duża ilość struktur oraz skomplikowane procedury, na które składają się liczne instytucje, niekoniecznie ze sobą harmonijnie współpracujące. Występują też niespójności w koordynacji działań antyterrorystycznych na linii z Sekretariatem Rady, Prezydencją Rady UE a Komisją oraz pomiędzy odpowiednimi Komisarzami (Spraw Wewnętrznych, Wolności i Sprawiedliwości, ds. Podatków, Zwalczania Oszustw oraz Rynku Wewnętrznego), którym miało zapobiec powołanie unijnego Koordynatora ds. Zwalczania Terroryzmu. W rzeczywistości jednak urząd Koordynatora ds. Zwalczania Terroryzmu stanowi przejaw biurokratycznej struktury, która nie ma odpowiednich pełnomocnictw umożliwiających samodzielne przeprowadzanie inicjatyw prawnych.

Patrząc z tej perspektywy nie powinno dziwić, iż problemów nastęca stworzenie wspólnotowego systemu przekazywania danych, który łączyłby wszystkie uprawnione instytucje horyzontalnie i wertykalnie. Jednym z powodów tej sytuacji (pomimo upływu czasu) jest dominacja myślenia kategoriami bezpieczeństwa narodowego, a nie wspólnotowego. Myślenie to podyktowane jest faktem, iż narodowe agencje lepiej są przystosowane do reagowania na zagrożenie terroryzmem z powodu ich umiejscowienia w systemie bezpieczeństwa narodowego (procedur decyzyjnych,



kwestii podległości i odpowiedzialności, systemu bezpiecznego przekazywania danych) niż agendy i instytucje unijne. Nic nie wskazuje również na to, że powstanie kiedykolwiek Europejska Agencja Wywiadowcza, która mogłaby przejąć szereg inicjatyw i stać się czymś na kształt CIA w USA, a to niewątpliwie miałyby ogromne znaczenie dla stworzenia instytucjonalnych mechanizmów współpracy nie tylko z państwem Izrael. Współpracę pomiędzy UE i Izraelem utrudniała również kwestia wdrożenia ENA (Europejskiego Nakazu Aresztowania).

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

**Witold Ostant** – absolwent politologii (2003, stosunki międzynarodowe) na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, asystent w Instytucie Zachodnim w Poznaniu. Ukończył studium podyplomowe w zakresie polityki zagranicznej Polski (w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych w Warszawie) oraz nauczycielskie studium podyplomowe (na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu). Zainteresowania badawcze: bezpieczeństwo europejskie i terroryzm polityczny.

