

TERRORYZM

MATERIA USTAWOWA?

pod redakcją
Krzysztofa Indeckiego
i Piotra Potejko

WARSZAWA 2009

Zespół Redakcyjny

Piotr Potejko (Redaktor Naczelny)
Piotr Tchorzewski (Zastępca Redaktora Naczelnego)
Agata Gąsiewska (Sekretarz reakcji)

© Copyright by Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Centralny Ośrodek Szkolenia

im. gen. Stefana Roweckiego „Grota”, Emów 2009

ISBN 978-83-929271-0-5

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Centralny Ośrodek Szkolenia
im. gen. Stefana Roweckiego „Grota” w Emowie
05-462 Wiązowna, ul. Nadwiślańczyków

Redakcja:

(+48) 22 58 58 600

e-mail: potejko@abw.gov.pl

(+48) 22 58 58 667

e-mail: p.tchorzewski@abw.gov.pl

www.abw.gov.pl

Skład: Biuro Administracyjno – Gospodarcze

Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

00-993 Warszawa, ul. Rakowiecka 2A

tel. (+48) 22 58 57 657

Spis treści

Krzysztof Indecki, Piotr Potejko	
<i>Wstęp</i>	4
Prof. n. dr hab. Lech K. Paprzycki	
<i>Czy Polsce potrzebna jest ustawa antyterrorystyczna ?</i>	6
Paweł Chomentowski, Piotr Tchorzewski	
<i>Ustawa antyterrorystyczna. Próba analizy</i>	11
Robert Drzazga	
<i>Konwencje antyterrorystyczne ONZ – charakterystyka oraz zakres zobowiązań nałożonych na państwa - strony</i>	15
Dr Wojciech Filipkowski	
<i>Formy zwalczania terroryzmu na podstawie wybranych uregulowań Unii Europejskiej i NATO</i>	27
Prof. dr hab. Zdzisław Galicki	
<i>Zapobieganie terroryzmowi w świetle prawa międzynarodowego: konfrontacja z prawem europejskim i krajowym</i>	45
Dr Ewa M. Guzik-Makaruk	
<i>Rozwiązania materialnoprawne w obszarze penalizacji terroryzmu w Republice Federalnej Niemiec i Austrii na tle decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej w sprawie zwalczania terroryzmu</i>	57
Prof. dr hab. Krzysztof Indecki	
<i>Stosowanie praw człowieka wobec sprawców aktów terrorystycznych</i> .	85
Arkadiusz Kalicki	
<i>Aspekty prawne w brytyjskim systemie zwalczania terroryzmu</i>	92
Adam Krzywoń, Mirosław Wróblewski	
<i>Regulacje antyterrorystyczne z punktu widzenia praw i wolności człowieka i obywatela</i>	101
Dr hab. Katarzyna Laskowska	
<i>Aktualny stan antyterrorystycznego ustawodawstwa w Federacji Rosyjskiej. Próba analizy i oceny</i>	113
Prof. nadzw. dr hab. Piotr Mickiewicz	
<i>Przeciwdziałanie zagrożeniu terrorystycznemu i konsekwencji ataku terrorystycznego na polskich akwenach morskich. Analiza prawna i postulowany model organizacyjny</i>	132
Dr Cezariusz Sońta	
<i>Przestępstwo o charakterze terrorystycznym w prawie polskim</i>	146
Prof. dr hab. Sebastian Wojciechowski	
<i>Opinie Polaków na temat terroryzmu – analiza wybranych aspektów</i> .	171

Krzysztof Indecki
Piotr Potejko

Wstęp

Prezentowane opracowanie zawiera studia i analizy dotyczące prawnych uregulowań w zakresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i obywateli terroryzmem międzynarodowym. Ukazuje jego wymiar i wszechobecność w przestrzeni międzynarodowej, występowanie wielorakich przejawów oraz próbę tworzenia ustawodawstwa w tym zakresie.

Zagrożenie terrorystyczne to problem złożony i interdyscyplinarny a terroryzm można uznać za jeden z najistotniejszych problemów globalnych we współczesnym świecie. Dzieje się tak pomimo udziału i zaangażowania w jego zwalczanie wielu państw, organizacji, instytucji i ośrodków naukowych.

Wydane staraniem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego opracowanie prezentuje różne aspekty zwalczania terroryzmu, mające związek z pracami prowadzonymi nad uregulowaniami prawnymi tej materii w Polsce. Podczas tych prac dochodzi do konfliktu interesów pomiędzy instytucjami opowiadającymi się „za” lub „przeciwko” regulacjom prawnym w kwestiach zagrożeń terrorystycznych. Rozważaniom towarzyszy refleksja, czy zwalczanie terroryzmu może stanowić materię ustawową a jeśli tak, czy przeciwdziałanie temu zagrożeniu dla bezpieczeństwa można ująć w jednej kompleksowej ustawie. Wykorzystanie wiedzy, doświadczenia oraz często odmiennej wizji i oceny zagrożeń poszczególnych osób czy instytucji, może doprowadzić do odpowiedzi na nasuwające się pytanie „czy Polsce potrzebna jest ustawa antyterrorystyczna?”.

Od strony merytorycznej niniejsze opracowanie stanowi zestawienie materiału dotyczącego problemu zwalczania terroryzmu, przede wszystkim jednak jest impulsem do podejmowania dalszych wysiłków w celu lepszego rozpoznawania zjawiska terroryzmu, jego konkretnych przejawów i walki z nim w ramach prawie dopuszczalnych metod.

Wyrazem interdyscyplinarnego i wielopostaciowego charakteru opracowania jest dobór zaprezentowanych tematów, który jest zróżnicowany, ale logicznie i naukowo powiązany, co czyni publikację niezmiernie interesującą. Wszystkie opracowania zmierzają do wspólnej konkluzji dotyczącej potencjalnego przyjęcia jednolitej konwencji, której przedmiotem byłoby kompleksowe, ustawowe, pragmatyczne – prawne określenie zasad zwalczania terroryzmu międzynarodowego.

Autorzy prezentują konwencje antyterrorystyczne opracowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Ukazują rozwiązania materialno-

prawne w obszarze terroryzmu na podstawie wybranych uregulowań Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz w Republice Federalnej Niemiec, Austrii, Federacji Rosyjskiej. Podejmują również analizę przeciwdziałania terroryzmowi na polskich akwenach morskich oraz uregulowania przestępstwa terroryzmu w prawie polskim. Analizują też wybrane aspekty opinii Polaków na temat terroryzmu.

Wszelkie dopuszczalne prawnie działania, zwłaszcza operacyjno – rozpoznawcze służące zwalczaniu terroryzmu powinny zostać wzmocnione poprzez jasne regulacje ustawowe, dające jednoznaczne wytyczne do podejmowanych kroków zapobiegawczych.

Szeroko przedstawione zagadnienia prawno – porównawcze służą wypracowaniu wskazówek co do przyszłych kierunków badań, którym poświęcić należy specjalną uwagę.

Publikacja pt. „Terroryzm. Materia ustawowa?” jest jednym z elementów projektu badawczo – naukowego realizowanego przez Centralny Ośrodek Szkolenia ABW w Emowie.

Praca jest naukowym odzwierciedleniem wysiłków podejmowanych przez przedstawicieli wielu instytucji oraz ośrodków naukowych i stanowi merytoryczne rozwinięcie współpracy przedstawicieli m.in. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Agencji Wywiadu oraz Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytetu Łódzkiego, Uniwersytetu w Białymstoku oraz Dolnośląskiej Szkoły Wyższej.

W ramach projektu badawczego udało się stworzyć wspólną naukowo – praktyczną płaszczyznę do podejmowania skutecznych działań, których wyzwania są niejednokrotnie trudne w realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Szerokie ujęcie podejmowanej w opracowaniu problematyki ukazuje różnorodność koncepcji podejścia do materii ustawowej w tym zakresie w Polsce.

Wszechstronna analiza zjawiska terroryzmu oraz coraz ściślejsza współpraca środowisk naukowych, organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości może doprowadzić do ujednoczenia uregulowań prawnych, co stało się główną ideą podejmowanych wspólnie działań.

Prof. n. dr hab. Lech K. Paprzycki
Prezes Sądu Najwyższego Izba Karna
Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości
i Zarządzania im. L. Koźmińskiego

Czy Polsce potrzebna jest ustawa antyterrorystyczna ?

Wystąpienie tematyczne

Udzielenie odpowiedzi na to jakże ważne pytanie jest nie tylko potrzebne, a nawet konieczne, ale przede wszystkim możliwe i chyba wyjątkowo proste. Nie może być bowiem chyba żadnych wątpliwości, że istnienie takiej ustawy jest niezbędne i to nie tylko dlatego, że zagrożenie terroryzmem w Polsce jest, w porównaniu z wieloma państwami Europy, znacząco wyższe, ale także dlatego, że działania antyterrorystyczne organów i innych instytucji państwa muszą wkraczać w sferę wolności i praw obywatelskich, a to już zagadnienie mające jednoznaczny kontekst konstytucyjny, konwencyjny (Konwencja Europejska z 1950 r.) i unijny.

W pełni zdaję sobie sprawę z tego, że należę do grona tych, którzy na temat problematyki terroryzmu wiedzą wyjątkowo mało. Nigdy na ten temat nic nie napisałem, w bardzo ograniczonym zakresie znam literaturę przedmiotu, a Sąd Najwyższy, w którym orzekam od blisko dwudziestu lat, nigdy nie wypowiadał się na temat przestępstw o charakterze terrorystycznym.

Swą kompetencję znajduję jednak w pierwszej kolejności w tym, że choć nigdy nie stałem się ofiarą terroryzmu, to co najmniej trzykrotnie tego rodzaju niebezpieczeństwo było bardzo blisko, a problematyka, także prawna, walki z tym zjawiskiem, patrząc na to z dzisiejszej perspektywy, wręcz się narzucała. Z drugiej strony, zajmując się w działalności orzeczniczej i w publikacjach zagadnieniami prawa i postępowania karnego, niejednokrotnie wypowiadałem się na temat instytucji wiążących się bezpośrednio lub pośrednio ze zjawiskiem terroryzmu: świadka anonimowego, świadka koronnego czy też czynności operacyjno – rozpoznawczych. Tym bardziej, że doskonalenie unormowań w zakresie tych instytucji, prowadzi do jednoznacznego wniosku: istnieje możliwość pogodzenia sprawności przeciwdziałania i zwalczania zorganizowanej przestępczości, w tym tej o charakterze terrorystycznym, z ochroną praw i wolności człowieka, w tym jego uprawnień procesowych.

Moje „otarcie się” o terroryzm to trzy wydarzenia. Pierwsze, z początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Wówczas, w okresie letnim, któregoś dnia około południa przejechałem drogą z Palermo do Agrigento na Sycylii, gdzie w kilka godzin później w bombowym zamachu zginął włoski sędzia śledczy – ten gigantyczny ładunek wybuchowy już w tym

miejscu musiał się wówczas znajdować. Wydarzenie drugie w kilka lat później. Dramatyczne pierwsze demokratyczne wybory w Republice Południowej Afryki. W późnych godzinach wieczornych odleciałem z lotniska w Johannesburgu do Bloumfontain, gdzie obserwowałem wybory w ówczesnym Orange Free State. Nad ranem następnego dnia część dworca lotniczego została zniszczona ładunkiem wybuchowym. I zdarzenie najbardziej dramatyczne, gdzie od chwili wybuchu dzieliła mnie niecała godzina. To już początek obecnego wieku w Izraelu, w okresie nasilenia zamachów palestyńskich. Przerwy w konferencji wykorzystywałem na zwiedzaniu starego miasta w Jerozolimie – wtedy zupełnie pustego, tak, że w najniższej kondygnacji Bazyliki Grobu byłem jedynym odwiedzającym. Do Starej Jerozolimy wszedłem przez Bramę Damascęńską, gdzie wówczas usytuowane było niewielkie targowisko, doszedłem do Via Dolorosa – zupełnie pustej, by na dłuższą chwilę zatrzymać się niedaleko Ściany Płaczu, gdzie odsłonięte są najstarsze Mury Jerozolimy i właśnie wówczas, jak się później okazało, doszło do eksplozji na targowisku przy wspomnianej bramie – w otoczonym przez wojsko izraelskie Starym Mieście z paszportem dyplomatycznym i listem polecającym z ambasady w Warszawie spędziłem kilkanaście kolejnych godzin. Wtedy też, choć wcześniej, spotkałem się z sędziami Sądu Najwyższego i rozmawialiśmy na temat dopiero co wydanego orzeczenia o niedopuszczalności stosowania tortur wobec schwytanego terrorysty, który jest w stanie powstrzymać eksplozję, celem wymuszenia stosownego zachowania, ale wsłuchując się w wypowiedzi nie tylko starszych sędziów, którzy niewątpliwie mieli za sobą spore doświadczenie frontowe w walkach z Palestyńczykami, z trudem mogłem uwierzyć w to co wówczas mówili. Możliwość przeciwdziałania zamachowi terrorystycznemu – stosowanie przemocy wobec zamachowca – przestrzeganie wolności i praw człowieka – stan wyższej konieczności, to relacje nie takie łatwe w praktyce do rozwiązania.

Jeżeli tak, to wszystko co wynika z wiedzy o rzeczywistości zjawiska terroryzmu na świecie, w Europie i w Polsce, musi być poddane najgłębszej analizie, także, a nawet przede wszystkim, w kontekście konstytucyjnym i europejskim, a jeszcze szerzej w kontekście prawnym – człowieczym, i tak maksymalnie unormowane, właśnie w ramach nowej ustawy antyterrorystycznej, by niczego z tego ostatniego nie uronić, ale też zapewnić skuteczność działań organów i innych instytucji państwa w zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu. Kolejne zamachy, niestety, dostarczają nowych inspiracji, a trudności w unormowaniu, na przykład te, które ujawniły się w Niemczech, a dotyczyły prawa do zniszczenia samolotu opanowanego dla wykonania zamachu przez terrorystów, nakazują najdalej idącą staranność.

Nie ma łatwych rozwiązań, tym bardziej, że ostatnie kilkadziesiąt lat funkcjonowania służb specjalnych, także już w wolnej Polsce, odbywało

się w systemie ograniczonej kontroli prokuratorskiej i sądowej. Tu konieczne było i jest nowe spojrzenie, z uświadomieniem sobie przez funkcjonariuszy organów policyjnych, w najszerszym znaczeniu tego określenia, że ta kontrola jest pomyślana także w ich interesie, by uczynić ich zachowania, także te antyterrorystyczne, chociaż prawnie bezpieczne. O tym, bez trudu, można przekonać każdego, o czym świadczą prace podejmowane w ramach Polskiej Platformy Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, dotyczące czynności operacyjno- rozpoznawczych i świadka koronnego.

Okazuje się, że można pogodzić reguły demokratycznego państwa prawnego ze skutecznością państwa w przeciwdziałaniu i zwalczaniu przestępczości zorganizowanej. Świadczy o tym ewolucja instytucji świadka anonimowego – art. 184 k.p.k.¹⁾, która doprowadziła do takiego zespołu unormowań, że świadek ten jest w pełni chroniony, a oskarżony i jego obrońca mają pełny procesowy dostęp do tego dowodu, gdyż utajnione fragmenty jego zeznań nie mogą dotyczyć okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia w sprawie – art. 410 k.p.k.²⁾ Warto przy tym zauważyć, że polska instytucja świadka anonimowego przyjmuje znacznie wyższe standardy rzetelności tego dowodu niż to wynika z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu³⁾. Tak samo jest ze świadkiem koronnym, która to instytucja, choć słusznie, określona przepisami odrębnej ustawy, wielokrotnie nowelizowanej, jest już na stałe w polskim procesie karnym. Nie sposób nie dostrzec, że to w istocie tylko szczególny przypadek „pomawiającego” współsprawcy, który tylko z woli ustawodawcy uzyskuje status świadka, któremu odpowiedzialność karna, choć warunkowo, ale zostaje darowana, a jego zeznania jeszcze trudniej ocenić niż jest to w wypadku wyjaśnień współoskarżonego. Jest to jednak wyłącznie różnica ilościowa a nie jakościowa. W tym wypadku, jako że świadek koronny jest znany oskarżonemu, jest on w pełni procesowo dostępny. Wobec tego można powiedzieć, że zarówno świadek anonimowy, jak i świadek koronny, są dowodami, które choć szczególne, to będąc wielce użyteczne w wypadku przestępczości zorganizowanej, a więc i terrorystycznej, z po-

¹⁾ Dotyczy to przede wszystkim zakresu dozwolonej anonimizacji, o czym stanowił i stanowi zawsze pierwszy przepis zespołu unormowań tej instytucji: art. 164a § 1 k.p.k. z 1969 r.: „dane umożliwiające ujawnienie tożsamości świadka”, art. 184 § 1 k.p.k. z 1997 r. – w pierwotnym brzmieniu: „dane osobowe świadka”, art. 184 § 1 k.p.k. – w obecnym brzmieniu: „okoliczności umożliwiające ujawnienie tożsamości świadka, w tym dane osobowe, jeżeli nie mają one znaczenia dla rozstrzygnięcia w sprawie”.

²⁾ Przepis art. 410 k.p.k. stanowi: „Podstawę wyroku może stanowić tylko całokształt okoliczności ujawnionych w toku rozprawy głównej”.

³⁾ Zob. uwagi do art. 184 k.p.k.: L.K. Paprzycki [w:] J. Grajewski (red.) *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Kraków 2008.

wodzeniem mogą funkcjonować w rzetelnym procesie karnym. Zatem, mamy tu do czynienia z przestrzeganiem wymogów demokratycznego państwa prawnego i zapewnieniem skuteczności tych szczególnych instytucji procesu karnego.

O możliwości pogodzenia praworządności ze skutecznością świadczą ostatecznie, moim zdaniem, rezultaty pracy nad nowelizacją art. 19 ustawy o Policji, oraz te związane z powstawaniem projektu ustawy o czynnościach operacyjno – rozpoznawczych.

W tym pierwszym wypadku wydawało się, że rozszerzenie kontroli sądowej dopuszczalności podsłuchu, o którym mowa w art. 19 wspomnianej ustawy⁴⁾ (4), prowadzić musi do wytrącenia koniecznego narzędzia – możliwości uzyskiwania „materiałów” wiążących się z innym czynem, niż ten, którego dotyczyło wcześniej uzyskane zezwolenie sądu. Rygorystyczne stanowisko Sądu Najwyższego⁵⁾, początkowo dość sceptycznie przyjęte, stanowiące, że uzyskane w czasie kontroli operacyjnej dowody popełnionych przestępstw – określonych w art. 19 ust. 1 ustawy o Policji – przez osobę inną niż objęta postanowieniem wydanym na podstawie art. 19 ust. 2 tej ustawy albo popełnionych wprawdzie przez osobę nim objętą, ale dotyczące przestępstw innych niż wskazane w tym postanowieniu, mogą być wykorzystane w postępowaniu przed sądem (art. 293 § 1 zd. 1 k.p.k stosowany odpowiednio) pod warunkiem, że w tym zakresie zostanie wyrażona następcza zgoda sądu na przeprowadzenie kontroli operacyjnej (art. 19 ust. 3 ustawy o Policji, stosowany odpowiednio) – ostatecznie zostało zaakceptowane przez wszystkich zainteresowanych. To stanowisko stanie się podstawą idącej w tym samym kierunku nowelizacji art. 19 ustawy o Policji.

Co więcej, prace koncepcyjne, ale owocujące propozycją konkretnych unormowań całości ustawy o czynnościach operacyjno – rozpoznawczych, także przekonują, że porozumienie jest możliwe nawet w najtrudniejszych kwestiach. Nikt już nie ma wątpliwości, że kompleksowe ustawowe unormowanie tej problematyki jest w demokratycznym państwie prawnym konieczne. Także to, że ustawa taka stanowić powinna swoistą „część ogólną”, zawierającą zręby tej instytucji, gdy kwestie specyficzne poszczególnych służb, znów nie tak przedmiotowo rozległe, znajdują się w ustawach dotyczących tych służb. Jest chyba zgoda co do tego, że ustawa „główna” musi definiować zamknięty katalog czynności operacyjno – rozpoznawczych, zakres stosowania poszczególnych czynności i zasady ich wykonywania, gdyż ustawa tego rodzaju pełni funkcję gwarancyjną dla obywatela, że inne czynności tego rodzaju będą nielegalne, a funkcjonariusz uzyskuje gwa-

⁴⁾ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2007 r., nr 43 poz. 277 ze zm.,

⁵⁾ Postanowienie Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2007 r. I KZP 6/07, OSNKW 2007, nr 5, poz. 37.

rancję legalności tego co robi. Nawet co do tak delikatnej kwestii jak ustawowy kontratyp dotyczący czynów zabronionych jako przestępstwa, dokonywanych przez funkcjonariuszy lub osoby udzielające pomocy działające pod przykryciem, można się zgodzić. Co prawda, ustawa tego rodzaju nie może zezwalać, jak agentowi 007, na wydawanie „licencji na zabijanie”, ale wydanie tego rodzaju licencji na innego rodzaju przestępstwa jest po prostu konieczne. Chodzi jedynie o określenie granic, przesłanek i organu podejmującego tego rodzaju decyzje. Wskazanie, że ma to być decyzja sądu, nie może zaskakiwać. Że ma to być postanowienie sądu apelacyjnego i to w składzie jednego sędziego wydaje się jedynie możliwe. Uwzględniając realia działania służb specjalnych poza granicami państwa, przewidzieć należy szczególny tryb wstępnego udzielania takiego zezwolenia, ale i tryb kontroli następczej. Cały czas pamiętając także o kodeksowej instytucji stanu wyższej konieczności. Nie ma przy tym potrzeby tworzenia w ramach tej ustawy dalszych kontratypów, wobec zauważenia, ogólnie rzecz ujmując, że zachowanie na jakie ustawa zezwala albo które nakazuje, jeżeli wypełnia ustawowe znamiona czynu zabronionego jako przestępstwo, stanowi już istniejący kontratyp działania w ramach uprawnień lub obowiązków. Oczywiście, zagadnień trudnych, które trzeba rozwiązać w ramach tej ustawy jest znacznie więcej, ale wszystkie one mogą zostać w sposób racjonalny rozstrzygnięte.

Co zatem należy zrobić? Rozpocząć od pełnego poznania wszelkich unormowań, które wprost albo tylko pośrednio dotyczą tego, co wiąże się z problematyką terroryzmu. Unormowań bardzo różnej rangi – od Konstytucji poczynając, a na najbardziej szczegółowej i najbardziej tajnej instrukcji kończąc. To, w pierwszej kolejności, pozwoli określić tę grupę unormowań, które dotyczą nie tylko problematyki terroryzmu np. te odnoszące się do czynności operacyjno – rozpoznawczych. Te ostatnie na pewno pozostaną poza ustawą antyterrorystyczną, co nie dotyczy unormowań szczegółowych tych czynności, odnoszących się tylko do terroryzmu. Z drugiej strony, należy wydzielić te unormowania, które nie muszą, a zarazem nie mogą znaleźć się w dokumencie jawnym np. te dotyczące techniki czynności operacyjnej albo te, które wystarczy, że znajdą się w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy. W ten sposób wyłoni się zrąb unormowań rangi ustawowej, dotyczących tylko problematyki przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu. I tu, jak się wydaje po lekturze projektu ustawy i zapoznaniu się z dorobkiem zespołu resortowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, przedmiot unormowania wydaje się dość wyraźnie określony. Przyjęcie tego rodzaju ustawy spowoduje konieczność uchylecia szeregu dotychczas obowiązujących uregulowań, ale to już nie problem merytoryczny, a na pewno bardzo ważny, ale tylko problem techniczno – legislacyjny.

Paweł Chomentowski
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
Piotr Tchorzewski
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Ustawa antyterrorystyczna. Próba analizy

Zagrożenia współczesnego świata determinują przedsięwzięcia, których celem jest rozpoznawanie, przeciwdziałanie, eliminowanie i zmniejszanie następstw działania terrorystów. Polska do tej pory nie była celem terrorystów, nie mniej jednak ze względu na narastające zagrożenie w środowisku międzynarodowym, rysuje się konieczność zapobieżenia potencjalnym aktom terrorystycznym m. in. poprzez podjęcie prac nad projektem jednolitej ustawy antyterrorystycznej. Jednym z podstawowych elementów przemawiających za utworzeniem ustawy jest wskazanie na czytelną i kompleksową regulację problematyki związanej z przeciwdziałaniem tym zagrożeniom w akcie rangi ustawowej, który w swoim założeniu powinien być czytelny i przejrzysty. Zgromadzenie przepisów w jednym akcie prawnym, w tym trybu i zakresu współpracy, podziału zadań, obowiązków i kompetencji poszczególnych podmiotów znacząco ułatwi koordynację działań.

Ponadto przepisy ustawy mogą stać się dogodnym miejscem do zdefiniowania i wprowadzenia kategoryzacji poszczególnych wydarzeń nadzwyczajnych. Byłoby to doskonale dopełnienie podziału kompetencji i zakresu oraz trybu prowadzenia działań przez konkretną służbę na każdym etapie walki z terroryzmem. Stworzenie i umieszczenie w jednym akcie prawnym wykazu kategorii potencjalnych zdarzeń związanym z zagrożeniami terrorystycznymi mogłoby przyczynić się do stworzenia klarownego podziału zadań dla służb.

Do tej pory służby współpracują ze sobą na podstawie przepisów ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.¹⁾ Natomiast pozostałe instytucje muszą zawierać z nimi specjalne porozumienia, aby *de facto* móc w sposób właściwy i skuteczny realizować zadania ustawowe, związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Kolejnymi istotnymi do rozstrzygnięcia zagadnieniami są sprawy dotyczące potrzeby nadawania uprawnień do wykonywania czynności, uzyskiwania i gromadzenia informacji, np. poprzez wprowadzenie zmian, dotyczących nadawania dodatkowych uprawnień lub kompetencji służbom w konkretnych ustawach, np. prawo bankowe, telekomunikacyjne etc.

¹⁾ Ustawa z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2002 r. nr 74, poz. 676 z późn. zm.).

W dalszej kolejności, zadaniem nowych przepisów powinno być uwzględnienie kompetencji, zadań i specyfiki działania różnych instytucji, w zakresie właściwości których leży walka z terroryzmem m. in. poprzez podejmowanie przedsięwzięć o charakterze operacyjno-rozpoznawczym, procesowym, organizacyjnym i porządkowo-technicznym. W sposób jasny i przejrzysty powinna zostać określona instytucja wiodąca, a pozostałe służby powinny mieć określone zadania i kompetencje, których wykonywanie będzie pozostawało w ścisłej korelacji z instytucjami wiodącymi. Takie rozwiązanie pozwoli również na wskazanie jednostek dowodzących na poszczególnych etapach. Obecne wspólne systemy kierowania i łączności są niewystarczające lub w niektórych obszarach praktycznie nie istnieją. Kompleksowe uregulowanie problemu zwalczania terroryzmu pozwoli na ekonomiczne wykorzystanie sił i środków będących w dyspozycji służb i instytucji państwa polskiego. Uprawnienia koordynatora wymiany informacji związanych z zagrożeniami terrorystycznymi mogłyby zostać nadane w ustawie Centrum Antyterrorystycznemu (CAT)²⁾, ponieważ regulacja ustawowa jest niezbędna do faktycznego realizowania zadań przez tego typu instytucje w polskim porządku prawnym. Obszary związane z realizowaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych powinny zostać poddane fachowej analizie przez przedstawicieli służb posiadających uprawnienia do tego typu czynności. Wskazuje to na potrzebę uwzględniania efektów prac nad projektami ustaw o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych.

Niezmiernie istotne są również relacje związane z uregulowaniami ustawy z istniejącymi przepisami, dotyczącymi zarządzania kryzysowego. Właściwym jest postrzeganie nowej ustawy jako instytucjonalnego dopełnienia systemu zarządzania kryzysowego, pozostającego jednocześnie w bezpośredniej korelacji z ustawami o stanach nadzwyczajnych oraz ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Istniejące przepisy prawne, które dają organom państwa możliwości podejmowania działań antyterrorystycznych są rozproszone i nie definiują w sposób jednoznaczny zasad postępowania, w szczególności w sytuacji gdy istnieje konieczność współdziałania różnych podmiotów.

Aby ustawa spełniła oczekiwania, powinny ulec zmianie lub doprecyzowaniu już istniejące przepisy prawa m. in. imigracyjnego, bankowego, lotniczego i karnego. Rozważyć należy również możliwość umieszczenia

²⁾ Do tej pory podstawą funkcjonowania CAT jest § 3, ust. 1, pkt 8a Zarządzenia nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (M.P. z 2002 r. nr 26, poz. 432 - zmienione Zarządzeniem nr 102 Prezesa Rady Ministrów z 17 września 2008 r. (M.P. z 2008 r. nr 69, poz. 622).

w ustawie zapisów dotyczących procedur administracyjnych i związanych z tym ewentualnych zmian, dotyczących przede wszystkim trybu nadawania i odmowy nadawania obywatelstwa, zezwoleń na stały lub czasowy pobyt, a także przyczyn wydalania osób z terenu RP.

Nie mniej istotne jest zawarcie w ustawie kwestii regulujących zawieranie porozumień dwustronnych, w myśl których, obywatele państw trzecich podejrzewanych o działalność terrorystyczną będzie można deportować do kraju ich pochodzenia nawet, jeśli kraj ich pochodzenia nie jest stroną Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jest to niezmiernie skomplikowana i trudna kwestia, zarówno na płaszczyźnie prawa jak i wręcz zasad etycznych, jednak znane są przypadki podejmowania prób tego typu wydań przez inne państwa UE.

Kolejną ważną kwestią pozostaje potrzeba uwzględnienia przepisów międzynarodowych stosowalności nowej ustawy. Z jednej strony należy pamiętać o regulacjach UE i konwencjach oraz protokołach ONZ, a także Rady Europy dotyczących walki z terroryzmem, natomiast z drugiej strony powinno się uwzględniać tak istotne instrumenty demokratyczne, jak poszanowanie praw człowieka i wolności obywatelskich. Stworzenie zbyt szerokiego zakresu przedmiotowego regulacji, zwłaszcza ingerującego w sferę praw i wolności obywatelskich może skutkować pojawieniem się wątpliwości co do konstytucyjności stworzonych rozwiązań.

Projektowana ustawa nie powinna odnosić się jedynie do fizycznych czy operacyjnych form przeciwdziałania czy likwidowania zagrożeń. Również inne obszary aktywności państwa, gdzie może dochodzić do działania lub wspierania działalności terrorystycznej powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w proponowanym akcie prawnym. Dotyczy to m. in. służb finansowych, których dostęp do informacji dotyczących zagrożeń terrorystycznych posiadanych przez instytucje, w tym uzyskanych w wyniku pracy operacyjnej, w szczególności o osobach mogących mieć związek z popełnieniem aktów terrorystycznych, powinien być również uwzględniony w przedmiotowej ustawie.

Jedną z istotnych, a jednocześnie najtrudniejszą kwestią, jest potrzeba zdefiniowania pojęcia „terroryzmu” i związanych z nim zachowań. Jednym z rozwiązań może być zmiana definicji przestępstwa o charakterze terrorystycznym, określonego w art. 115 § 20 k.k.³⁾. Należy wziąć jednak pod uwagę, iż takie ujęcie definicji może doprowadzić do zawężenia postrzegania problemu, gdyż nie pozwoli na realizację szeregu innych działań i inicjatyw, które nie będą bezpośrednio wskazywały na podejrzenie lub zamiar popełnienia przestępstwa terrorystycznego. Przestępstwo o charakterze terrorystycznym w polskim porządku prawnym zawsze jest wtórne w stosunku do innych zachowań. Nie ma możliwości popełnienia tego rodzaju przestępstwa bez popełnienia jednocześnie innych czynów karalnych

określonych w polskim porządku prawnym. Może natomiast zaistnieć sytuacja, gdy po jakimś czasie okaże się, iż dany czyn zabroniony był popełniony w związku z przestępstwem o charakterze terrorystycznym.

Wydaje się, że nie istnieje potrzeba tworzenia nowych procedur karnych w stosunku do przestępstw terrorystycznych. Tego typu rozwiązania spowodowałyby jedynie chaos w postępowaniu i faktycznie przyczyniłyby się do skomplikowania, a nie ułatwienia prowadzenia czynności procesowych z podejrzanymi o działalność terrorystyczną. Również umieszczanie przepisów penalizujących w innym akcie prawnym niż kodeks karny, powodowałoby niepotrzebne rozpraszenie tego typu przepisów w różnych aktach prawnych. Nowa ustawa powinna koncentrować się na kwestiach kompetencyjnych służb, uprawnieniach i zakresach działania, kwestiach dowodzenia i podejmowania innych inicjatyw mających na celu najskuteczniejsze realizowanie walki z zagrożeniami terrorystycznymi.

Powyższe zagadnienia mogą stać się znaczącym przyczynkiem do dalszej dyskusji o potrzebie powstania i kształcie ustawy antyterrorystycznej.

³⁾ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. nr 88, poz. 553 z późn. zm.) – art. 115 § 20 „Przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu:

- 1) poważnego zastraszenia wielu osób,
- 2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności,
- 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu.”

Konwencje antyterrorystyczne ONZ – charakterystyka oraz zakres zobowiązań nałożonych na państwa - strony

I. Wprowadzenie

Na prawnomiędzynarodowy dorobek ONZ w zakresie wielostronnych umów międzynarodowych składa się 13 Konwencji antyterrorystycznych. Konwencje te przyjmowane konsekwentnie do roku 1963, stanowią najważniejsze źródło prawa międzynarodowego w zakresie zwalczania terroryzmu.

Wszystkie Konwencje stanowiące przedmiot naszego zainteresowania zbudowane są w oparciu o podobny schemat:

- 1) konwencja definiuje rodzaj działalności terrorystycznej będącej przedmiotem jej zainteresowania (określa tzw. przestępstwo konwencyjne);
- 2) na państwa strony nakładany jest obowiązek kryminalizacji określonego zachowania oraz wprowadzenia kar proporcjonalnych do wagi czynu;
- 3) państwa są zobowiązane do ustanowienia jurysdykcji w stosunku do sprawców określonych czynów.

Przestępstwa konwencyjne muszą mieć charakter międzynarodowy – oznacza to, iż musi istnieć określone międzynarodowe *unctim* wśród elementów związanych z czynem przestępczym (np. czyn dokonany na terytorium innego państwa lub wielu państw, zróżnicowane obywatelstwo sprawców lub ofiar itd.). Przykładem odpowiedniego zapisu w tym zakresie niech będzie art. 3 Konwencji o terrorystycznych atakach bombowych, który stanowi, iż „konwencja nie ma zastosowania do sytuacji, kiedy, jeśli przestępstwo zostanie dokonane na obszarze pojedynczego państwa, domniemany sprawca i ofiary są obywatelami tego państwa, domniemany sprawca zostanie znaleziony na terytorium tego państwa i żadne inne państwo nie ma podstaw do wykonywania jurysdykcji na mocy artykułu 6 ustęp 1 lub artykułu 6 ustęp 2 niniejszej konwencji, z wyjątkiem przypadków, w których mają zastosowanie postanowienia artykułów 10-15”.

Na podstawie większości konwencji państwa zostały zobowiązane do określenia w swym prawie wewnętrznym surowych kar w stosunku do osób popełniających przestępstwa konwencyjne. Większość konwencji przewiduje również, iż przestępstwo stanowi także usiłowanie lub współudział w popełnieniu przestępstwa.

Konwencje w szczególowy sposób odnoszą się do kwestii ustanowienia jurysdykcji – określają one podstawy, na bazie których państwa strony zgodziły się do wykonywania jurysdykcji karnej w zakresie przestępstwa konwencyjnego. Takimi elementami mogą być: państwo rejestracji statku, terytorium gdzie popełniono przestępstwo, obywatelstwo sprawcy itd. Konwencje określają przypadki gdy państwo jest zobowiązane do ustanowienia swojej jurysdykcji (np. gdy sprawca jest obywatelem danego państwa) oraz przypadki gdy państwo może ustanowić swoją jurysdykcję (np. gdy obywatel danego państwa jest ofiarą przestępstwa). Ponadto państwa są zobowiązane do ustanowienia swojej jurysdykcji w stosunku do sprawców lub przypuszczalnych sprawców przestępstw konwencyjnych znajdujących się na ich terytorium (zasada braku „azyłu” dla terrorystów – *no safe haven for terrorists*).

Większość konwencji zawiera szczegółowe postanowienia odnoszące się do kwestii ekstradycji. W tym zakresie zawierają one zapisy odzwierciedlające ogólną zasadę międzynarodowego prawa karnego „albo wydaj, albo sądź” (*aut dedere aut judicare*), zgodnie z którą państwo, które zatrzymało podejrzanego o popełnienie przestępstwa, ma obowiązek przeprowadzić w stosunku do niego postępowanie sądowe albo dokonać jego ekstradycji państwu, które posiada jurysdykcję wobec tej osoby. Z uwagi na uniwersalny charakter 13 konwencji antyterrorystycznych i powszechne uczestnictwo w konwencjach państw, zasada uniwersalnej jurysdykcji w stosunku do przestępstw konwencyjnych, może być uznana obecnie za ogólną zasadę prawa międzynarodowego, co zostało potwierdzone przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Lockerbie* (wyrok z 14 kwietnia 1992 r.).

W zakresie ekstradycji znaczna część konwencji przewiduje, iż przestępstwa konwencyjne uważa się za włączone jako przestępstwa podlegające ekstradycji do wszystkich umów zawartych między stronami konwencji (zawartych przed i po wejściu w życie Konwencji). Niektóre konwencje przyznają sobie wyższość w stosunku do umów dwustronnych dotyczących ekstradycji zawartych między państwami stronami – jeśli są one niezgodne z postanowieniami Konwencji, są one uznane za wymagające wprowadzenia zmian przez Państwa Strony. W omawianych konwencjach znajduje się zapis, iż w przypadku braku dwustronnych umów ekstradycyjnych dana Konwencja może być uznana za samodzielna podstawę ekstradycji.

W większym lub mniejszym stopniu konwencje dążą do ułatwienia współpracy międzynarodowej w zakresie ścigania i karania sprawców przestępstw konwencyjnych oraz współpracy odpowiednich organów państw stron – w tym zakresie zawierają one postanowienia odnoszące się do współpracy w zakresie pomocy prawnej i zobowiązania do jak najściślejszej kooperacji między państwami.

Warto zwrócić uwagę, iż w porządku prawno-międzynarodowym, brak jest jednej, uniwersalnej, całościowej konwencji w sprawie zwalczania terroryzmu - brak jest również obowiązującej definicji terroryzmu międzynarodowego. Choć prace nad całościową konwencją prowadzone są na forum ONZ z przerwami od połowy lat 90., jak dotychczas nie udało się jednak uzgodnić ostatecznego jej tekstu. Nie stanowi zaskoczenia fakt, iż największy problem stanowi osiągnięcie kompromisu w sprawie definicji terroryzmu międzynarodowego.

Należy w tym kontekście podkreślić, że żadna z omawianych konwencji, takiej definicji nie zawiera, i być może paradoksalnie właśnie dzięki temu, wspólnocie międzynarodowej udało się je wynegocjować i zapewnić powszechne uczestnictwo państw w tych instrumentach.

W tym miejscu pozwolę sobie przejść do omawiania poszczególnych konwencji antyterrorystycznych:

II. Konwencje dotyczące przestępstw odnoszących się do lotnictwa cywilnego

Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych podpisana w Tokio 14 września 1963 r. (podpisana przez Polskę 14.09.1963 r., weszła w życie w stosunku do Polski 17.06.1971 r.).

Tzw. konwencja tokijska, była pierwszą konwencją antyterrorystyczną przyjętą pod auspicjami ONZ.

Konwencja tokijska jest jedną z dwóch konwencji, które nie zawierają definicji przestępstwa konwencyjnego (drugą z nich jest „Konwencja w sprawie znakowania plastycznych materiałów wybuchowych w celu ich wykrywania”). Przedmiotem jej regulacji są w większości kwestie związane z ustanowieniem jurysdykcji przez państwa strony oraz kwestie ekstradycji.

Na uwagę zwraca art. 2 Konwencji, na mocy którego żadne z postanowień Konwencji nie będzie interpretowane w ten sposób, że upoważnia lub wymaga podjęcia jakiegokolwiek działania w odniesieniu do przestępstw natury politycznej albo wpływających z dyskryminacji rasowej lub religijnej, przewidzianych w prawie karnym.

Reguła powyższa stanowi pewien wyjątek w porównaniu do pozostałych konwencji antyterrorystycznych, w których istnieją zapisy zawierające odmienne zasady, tak aby szeroko rozumiane przestępstwa „natury politycznej”, nie wyłączały ani zobowiązań państw ani odpowiedzialności karnej sprawców.

Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi podpisana w Hadze 16 grudnia 1970 r. (podpisana przez Polskę 16.12.1970, w stosunku do Polski weszła w życie 20.04.1972 r.) – tzw. konwencja haska.

Konwencja haska definiuje tzw. przestępstwo konwencyjne, którym jest zawładnięcie lub przejęcie kontroli nad statkiem powietrznym w sposób bezprawny, przemocą lub groźbą użycia przemocy lub w każdej innej formie zastraszenia (art. 1). Art. 2 nakłada na państwa obowiązek uznania takiego czynu za przestępstwo podlegające surowej karze .

Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego sporządzona w Montrealu 23 września 1971 r., (podpisana przez Polskę 23.09.1971 r., weszła w życie stosunku do Polski 27.02.1975 r.)

Postanowienia Konwencji oparte są na schemacie konwencji haskiej i w wielu przypadkach stanowią jej powtórzenie.

W artykule 1 Konwencji stworzono pojęcie przestępstwa skierowanego przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego. Przestępstwo konwencyjne popełnia każdy kto bezprawnie i umyślnie:

- a) dokonuje aktu przemocy wobec osoby znajdującej się na pokładzie statku powietrznego będącego w locie, jeżeli czyn ten może zagrażać bezpieczeństwu tego statku powietrznego; lub
- b) niszczy statek powietrzny będący w służbie lub powoduje jego uszkodzenie, które czyni go niezdolnym do lotu lub które może stworzyć zagrożenie jego bezpieczeństwa w locie; lub
- c) umieszcza lub powoduje umieszczenie w jakikolwiek sposób na statku powietrznym będącym w służbie urzędów lub substancji, które mogą ten statek zniszczyć albo spowodować jego uszkodzenie czyniące go niezdolnym do lotu lub mogące stworzyć zagrożenie jego bezpieczeństwa w locie; albo
- d) niszczy lub uszkadza lotnicze urządzenia nawigacyjne lub zakłóca ich działanie, jeżeli czyn taki może zagrazić bezpieczeństwu statku powietrznego w locie; lub
- e) przekazuje informacje, o których wie, że są fałszywe, stwarzając w ten sposób zagrożenie bezpieczeństwa statku powietrznego w locie.

Konwencja nakłada na wszystkie państwa strony obowiązek poddania surowej karze przestępstw wymienionych w artykule 1.

Protokół o zwalczaniu bezprawnych czynów przemocy w portach lotniczych obsługujących międzynarodowe lotnictwo cywilne, sporządzony w Montrealu 24 lutego 1988 r. (podpisany przez Polskę 24.02.1988 r., ratyfikowany 31.05.2004 r.)

Protokół dodaje do definicji przestępstwa określonej w konwencji montrealskiej, bezprawny i umyślny czyn przemocy skierowany przeciwko osobom w porcie lotniczym obsługującym międzynarodowe lotnictwo cywilne, który to czyn powoduje lub może przyczynić się do poważnego uszkodzenia ciała lub śmierci tych osób; jak również czyn, który powoduje zniszczenie lub poważne uszkodzenie urządzeń w porcie lotniczym lub

statków powietrznych niewykonujących operacji, a znajdujących się w tym porcie oraz powoduje przerwę w działalności portu.

III. Konwencje dotyczące przestępstw związanych ze specjalnym statusem ofiary

Konwencja o zapobieganiu i karaniu przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym także przeciwko dyplomatom, sporządzona w Nowym Jorku 14 grudnia 1973 r. (Polska podpisała ją 7.06.1974 r., weszła w życie w stosunku do Polski 13.01.1983 r.).

Konwencja definiuje pojęcie osoby korzystającej z ochrony międzynarodowej – są to: głowa państwa, szef rządu, minister spraw zagranicznych, przedstawiciel, funkcjonariusz lub osobistość oficjalna państwa albo organizacji międzynarodowej oraz członkowie ich rodzin (art.1). Przestępstwo konwencyjne zostało określone w art. 2 ust. 1 jako: umyślne dokonanie

- a) zabójstwa, uprowadzenia lub innej napaści na osobę albo wolność osoby korzystającej z ochrony międzynarodowej;
- b) gwałtownej napaści na oficjalną siedzibę, prywatne mieszkanie lub środki transportu osoby korzystającej z ochrony międzynarodowej, która to napaść może zagrażać tej osobie lub jej wolności;
- c) groźby popełnienia takiej napaści;
- d) usiłowania popełnienia takiej napaści;
- e) czynu stanowiącego współuczestnictwo w popełnieniu takiej napaści.

Konwencja ustanawia szereg podstawowych zobowiązań dla państw – stron. Państwa – strony są zobowiązane przede wszystkim do wprowadzenia odpowiednich sankcji karnych za przestępstwa wymienione w art. 2 ust. 1.

Międzynarodowa konwencja przeciwko braniu zakładników została przyjęta w Nowym Jorku 18 grudnia 1979 r. (podpisana przez Polskę 18.12.1979 r., w stosunku do Polski weszła w życie 26.06. 2000 r.)

Artykuł 1 Konwencji określa przestępstwo konwencyjne „brania zakładników”. Popełnia je każda osoba, która przetrzymuje i grozi zabiciem, zranieniem albo dalszym przetrzymywaniem innej osoby w celu wymuszenia od strony trzeciej (państwa, organizacji międzynarodowej, osoby fizycznej lub prawnej albo grupy osób) jakiegokolwiek działania jako wyraźnego lub dorozumianego warunku zwolnienia zakładnika. Każde państwo strona zostało zobowiązane do ustanowienia odpowiednich kar za przestępstwo „brania zakładników” z uwzględnieniem poważnego charakteru tych przestępstw (art. 2).

Konwencja nakładając obowiązek ścigania sprawców tych czynów przewiduje w art. 9 katalog ograniczeń dotyczących dopuszczalności ekstradycji między innymi z powodów „politycznych”. Odmowa ekstradycji lub pomocy prawnej zgodnie z Konwencją będzie zasadna, jeżeli zostaną stwierdzone uzasadnione podejrzenia, że wniosek o ekstradycję sprawy

przestępstwa przewidzianego w art. 1 lub o pomoc prawną dotyczącą tej kategorii przestępstw został wniesiony w celu pociągnięcia danej osoby do odpowiedzialności karnej z powodu jej rasy, religii, narodowości, pochodzenia etnicznego lub przekonań politycznych albo gdy uwzględnienie wniosku spowodowałoby pogorszenie sytuacji tej osoby pod którymkolwiek z tych względów (art.9).

IV. Konwencje dotyczące przestępstw związanych ze zwalczaniem finansowania terroryzmu

Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu, została podpisana w Nowym Jorku 9 grudnia 1999 r. (w stosunku do Polski weszła w życie 26.10.2003 r.)

Za przestępstwo konwencyjne uznane zostało finansowanie w jakiegokolwiek formie działań stanowiących przestępstwo w myśl 9 umów międzynarodowych wymienionych w aneksie do Konwencji, (art. 2 ust.1 lit. (a)) oraz również dowolny inny czyn powodujący śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu osoby cywilnej albo innej osoby nieuczestniczącej aktywnie w działaniach wojennych w sytuacji konfliktu zbrojnego, jeżeli celem takiego czynu, wynikającym z jego charakteru lub z jego kontekstu, jest zastraszenie ludności, albo skłonienie rządu lub organizacji międzynarodowej do dokonania lub do zaniechania określonej czynności. Na państwa-strony jest nałożony obowiązek stypizowania w ich prawie krajowym przestępstw określonych w art. 2 i ustanowienia za ich popełnienie stosownej kary uwzględniającej wagę czynu przestępczego (art. 4 i kolejne). Państwa zostały zobowiązane do podjęcia wszelkich niezbędnych działań przewidzianych jego prawem wewnętrznym, aby umożliwić pociągnięcie do odpowiedzialności (karnej, cywilnej lub administracyjnej) osoby prawnej zlokalizowanej na jego terytorium lub utworzonej na podstawie jego prawa, jeśli osoba odpowiedzialna za zarządzanie lub sprawowanie kontroli nad tą osobą prawną, działając w tym charakterze popełnia przestępstwo konwencyjne (art. 5). Państwa są zobowiązane do podjęcia wszelkich niezbędnych działań w celu wykluczenia możliwości usprawiedliwienia jakiegokolwiek czynu przestępczego względami politycznymi, filozoficznymi, ideologicznymi, rasowymi, etnicznymi itd.

Istnieje obowiązek stosowania przez państwa odpowiednich środków krajowych w celu identyfikowania, wykrywania i zamrażania lub zajmowania wszelkich funduszy używanych lub przeznaczonych do popełniania przestępstw konwencyjnych.

V. Konwencje dotyczące przestępstw związanych z materiałami niebezpiecznymi

Międzynarodowa konwencja w sprawie zwalczania terrorystycznych ataków bombowych została przyjęta w Nowym Jorku, 15 grudnia 1997 r.

(podpisana przez Polskę 15.12.1997, weszła w życie w stosunku do Polski 4.03.2004 r.)

Konwencja określa czyny, które w jej rozumieniu należy uznać za przestępstwo konwencyjne (art.2) i nakłada obowiązek ich określenia w prawie wewnętrznym państw-stron i poddać je odpowiednim karom, uwzględniając poważny charakter tych przestępstw (art.4).

Artykuł 2 stanowi, iż popełnia przestępstwo każda osoba, jeśli bezprawnie i umyślnie dostarcza, umieszcza, wystrzeliwuje lub detonuje materiał wybuchowy albo inne śmiertelne narzędzie w miejscu użyteczności publicznej, w kierunku takiego miejsca lub na takie miejsce, infrastrukturę państwową lub rządową, system transportu publicznego lub infrastrukturę:

- a) z zamiarem spowodowania śmierci lub poważnych obrażeń ciała; albo
- b) z zamiarem spowodowania rozległych zniszczeń takiego miejsca, infrastruktury lub systemu, jeśli takie zniszczenie powoduje lub może spowodować poważne straty gospodarcze.

Państwa są zobowiązane do zastosowania wszelkich niezbędnych środków w celu zagwarantowania, że przestępstwa konwencyjne, w szczególności jeśli są zamierzone lub obliczone na wzbudzenie strachu u ogółu społeczeństwa, grupy osób lub pojedynczych osób, nie będą w żadnych okolicznościach usprawiedliwione przez względy natury politycznej, filozoficznej, ideologicznej, rasowej, etnicznej, religijnej lub innego podobnego charakteru i będą karane w sposób odpowiadający ich poważnemu charakterowi (art.5).

Konwencja w sprawie znakowania plastycznych materiałów wybuchowych w celu ich wykrywania została podpisana w Montrealu 1 marca 1991 r. (weszła w życie w stosunku do Polski 25.11.2006 r.)

Zasadniczym celem Konwencji jest poprawa bezpieczeństwa międzynarodowego i zapobieganie aktom terroryzmu, w wyniku których może nastąpić zniszczenie statków powietrznych, innych środków transportu i obiektów na ziemi. Ma to nastąpić poprzez wprowadzenie obowiązku znakowania plastycznych materiałów wybuchowych w celu ich wykrywania.

Powyższa konwencja nie zawiera znamion przestępstwa konwencyjnego, natomiast zobowiązuje podjęcie przez państwa-strony działań w następujących celach:

1. zakazu wytwarzania i zapobieganiu wytwarzania na jego terytorium nie oznakowanych materiałów wybuchowych;
2. wwozu i wywozu nie oznakowanych materiałów wybuchowych (z wyłączeniem wwozu i wywozu dokonywanego przez organy wojskowe i policyjne danego państwa w celach, które nie są sprzeczne z Konwencją);
3. ścisłego i skutecznego kontrolowania posiadania i przekazywania wytworzonych na jego terytorium lub wwiezionych na jego terytorium przed dniem wejścia w życie Konwencji, plastycznych materiałów wy-

- buchowych oraz ich zniszczenia lub wykorzystania dla celów, które nie są sprzeczne z Konwencją;
4. oznakowania lub trwałego pozbawienia właściwości, w okresie: 3 lata od wejścia Konwencji w życie w stosunku do tego państwa - tych zapasów materiałów wybuchowych, które nie znajdują się w posiadaniu organów wojskowych lub policyjnych;
 5. oraz w okresie 15 lat od wejścia w życie Konwencji w stosunku do tego państwa - tych zapasów materiałów wybuchowych, które znajdują się w posiadaniu organów wojskowych lub policyjnych; z datą wejścia w życie Konwencji w stosunku do tego państwa - zniszczenia, tak szybko jak to możliwe, wykrytych na jego terytorium innych aniżeli wskazane wyżej, nie oznakowanych materiałów wybuchowych, nie będących zapasami organów wojskowych i policyjnych;
 6. ścisłej i skutecznej kontroli posiadania i przekazywania materiałów wybuchowych wymienionych w ust. II części I (np. materiały dla celów naukowo-badawczych, szkoleniowych, sądowniczych) produkowanych w ograniczonych ilościach, dla zapobieżenia ich przekazania lub użycia w celach sprzecznych z Konwencją;
 7. tak szybko jak to możliwe zniszczenia nie oznakowanych materiałów wybuchowych wytworzonych po wejściu w życie Konwencji, nie spełniających warunków ust. II części I załącznika technicznego do Konwencji.

Konwencja o ochronie fizycznej materiałów jądrowych została otwarta do podpisu 3 marca 1980 r. (Polska podpisała ją 6.08.1980 r., w stosunku do Polski Konwencja weszła w życie 8.02.1987 r.).

W tym miejscu należy wskazać, iż 8 lipca 2005 r. została sporządzona poprawka do Konwencji o ochronie fizycznej materiałów jądrowych, która zmienia jej zapisy. Poprawiona Konwencja jest stosowana w odniesieniu do materiałów jądrowych wykorzystywanych do celów pokojowych w trakcie ich użytkowania, przechowywania oraz transportu, a także do obiektów jądrowych wykorzystywanych do celów pokojowych.

W obecnym brzmieniu Konwencji istnieje wyraźnie sprecyzowana narodowa odpowiedzialność państw-stron za ochronę fizyczną materiałów jądrowych i obiektów jądrowych (art. 2 pkt 2). W nowym art. 2A Konwencji wprowadzono dla państw-stron obowiązek utworzenia systemu ochrony fizycznej obejmującego materiały jądrowe i obiekty jądrowe będące w zakresie jurysdykcji danego państwa. System taki powinien obejmować:

- a) ochronę przed kradzieżą i innym bezprawnym przejściem materiałów jądrowych;
- b) zapewnienie rozwiązań mających na celu lokalizację i odzyskanie zaginionych i skradzionych materiałów;
- c) ochronę materiałów jądrowych i obiektów jądrowych przed sabotażem;
- d) łagodzenie lub minimalizowanie radiologicznych skutków sabotażu.

Międzynarodowa konwencja w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego z 13 kwietnia 2005 r. (podpisana przez Polskę 14.09.2005 r., dotychczas nieratyfikowana).

Konwencja nakłada na państwa-strony obowiązek penalizacji przestępstw skatalogowanych w jej art. 2 (art. 5) oraz wprowadzenia zagrożenia tych przestępstw surowymi karami, uwzględniając ich poważny charakter. Przestępstwo konwencyjne obejmuje:

- a) posiadanie materiału promieniotwórczego lub jego wytwarzanie, bądź posiadanie urządzenia:
 - a1) z zamiarem spowodowania śmierci lub poważnego uszkodzenia ciała, lub
 - a2) z zamiarem spowodowania poważnej szkody w mieniu lub środowisku;
- b) używanie w jakikolwiek sposób materiału promieniotwórczego lub urządzenia, używanie albo powodowanie szkody w obiekcie jądrowym w sposób, który powoduje uwolnienie lub ryzyko uwolnienia materiału promieniotwórczego:
 - b1) z zamiarem spowodowania śmierci lub poważnego uszkodzenia ciała, lub
 - b2) z zamiarem spowodowania poważnej szkody w mieniu lub środowisku; lub
 - b3) z zamiarem zmuszenia osoby fizycznej lub prawnej, albo organizacji międzynarodowej lub państwa do określonego działania lub zaniechania.

Państwa-strony są zobowiązane do zapewnienia, iż przestępstwa konwencyjne nie będą usprawiedliwiane względami politycznymi, filozoficznymi, ideologicznymi, rasowymi, etnicznymi, religijnymi lub innymi podobnymi względami (art. 6).

W celu zapobiegania przestępstwom określonym w Konwencji, państwa są zobowiązane do podjęcia wszelkich starań w celu wdrożenia odpowiednich procedur zapewniających ochronę materiałów promieniotwórczych, uwzględniając odpowiednie zalecenia i funkcje Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej.

Artykuł 18 Konwencji określa szczegółowe zasady działania państw i ich współpracy w przypadku konfiskaty lub innej formy przejęcia kontroli nad materiałem promieniotwórczym, która nastąpiła w związku z popełnieniem przestępstwa konwencyjnego

VI. Konwencje dotyczące przestępstw związanych z bezpieczeństwem statków i platform

Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej z 10 marca 1988 r. (podpisana przez Polskę 10.03.1988 r., weszła w życie w stosunku do Polski 1.03.1992 r.)

Konwencja w art. 3 ust. 1 określa definicję przestępstwa konwencyjnego – osoba popełnia przestępstwo, jeżeli bezprawnie i umyślnie:

- a) zajmuje statek lub przejmuje nad nim kontrolę przy użyciu siły lub groźby jej użycia lub za pomocą wszelkiej innej formy zastraszenia, lub
- b) dokonuje aktu przemocy przeciwko osobie znajdującej się na statku, jeżeli działanie to może zagrażać bezpiecznej żegludze tego statku, lub
- c) niszczy statek albo powoduje uszkodzenie statku lub jego ładunku, jeżeli działanie to może zagrażać bezpiecznej żegludze tego statku, lub
- d) umieszcza, lub powoduje umieszczenie na statku, za pomocą jakichkolwiek środków, urządzenia lub substancji, która może zniszczyć ten statek lub spowodować jego uszkodzenie lub znajdującego się na nim ładunku, powodując przez to zagrożenie lub możliwość zagrożenia dla bezpiecznej żeglugi tego statku, lub
- e) niszczy albo w sposób poważny uszkadza morskie urządzenia nawigacyjne, albo w poważny sposób przeszkadza w ich obsłudze, jeżeli działanie takie może zagrażać bezpiecznej żegludze statku, lub
- f) przekazuje informacje, o których wie, że są fałszywe, powodując w ten sposób zagrożenie dla bezpiecznej żeglugi statku, lub
- g) rani albo zabija inną osobę w związku z popełnieniem lub próbą popełnienia jakiegokolwiek przestępstwa wymienionego w punktach od a) do f).

Państwa Strony są zobowiązane do określenia właściwych sankcji karnych za przestępstwa wymienione w artykule 3, uznając poważny charakter tych przestępstw.

Protokół o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu platform stacjonarnych, położonych na szelfie kontynentalnym z 10 marca 1988 r. (podpisany przez Polskę 10.03.1988 r., wszedł w życie w stosunku do Polski 1.03.1992 r.).

Powyższy Protokół stanowi uzupełnienie „Konwencji o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej” z dnia 10 marca 1988 r. o czyny skierowane przeciwko bezpieczeństwu platform stacjonarnych. Artykuł 2 ust. 1 przewiduje, iż przestępstwo konwencyjne popełnia każda, jeżeli bezprawnie i umyślnie:

- a) zajmuje stałą platformę bądź przejmuje nad nią kontrolę przy użyciu siły lub groźby jej użycia bądź też przy pomocy wszelkiej innej formy zastraszenia; lub
- b) dokonuje aktu przemocy skierowanego przeciwko osobie znajdującej się na stałej platformie, jeżeli działanie to może zagrażać jej bezpieczeństwu; lub
- c) niszczy stałą platformę bądź powoduje jej uszkodzenie, co może zagrażać jej bezpieczeństwu; lub
- d) umieszcza bądź powoduje umieszczenie, przy pomocy jakichkolwiek środków, na stałej platformie urządzenia lub substancji, które mogą

- zniszczyć stałą platformę bądź zagrażać jej bezpieczeństwu; lub
- e) rani lub zabija jakąkolwiek osobę w związku z popełnieniem lub próbą popełnienia jakiegokolwiek z przestępstw wymienionych w punktach od a) do d).
- Każda osoba popełnia również przestępstwo, jeżeli:
- a) usiłuje popełnić jakiegokolwiek przestępstwo wymienione w ustępie 1; lub
 - b) namawia jakąkolwiek osobę do popełnienia takiego przestępstwa, jeżeli zostało ono popełnione lub w inny sposób współdziała z osobą, która popełnia takie przestępstwo; lub
 - c) grozi, jak to jest przewidziane w prawie wewnętrznym, w celu zmuszenia osoby fizycznej lub prawnej do dokonania lub powstrzymania się od dokonania jakiegokolwiek czynu, popełnieniem jednego z przestępstw wymienionych w ustępie 1 punkty b) i c), jeżeli groźba ta może zagrozić bezpieczeństwu stałej platformy.

VII. Podsumowanie

Powyżej omówione zostały najważniejsze postanowienia 13 Konwencji – warto zatem postawić pytanie odnoszące się do:

A) przyszłości

Nie wydaje się, aby przyjęta 13 kwietnia 2005 r. Konwencja w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego stanowiła ostatnią z Konwencji poświęconych zagadnieniu terroryzmu. Zapewne nawet przyjęcie całościowej konwencji antyterrorystycznej, zawierającej międzynarodową definicję przestępstwa o charakterze terrorystycznym, nie zakończy „rozwoju” tej gałęzi prawa międzynarodowego. Niestety w walce z międzynarodowym terroryzmem nie sposób przewidzieć, na jakie niebezpieczeństwa wystawiona zostanie wspólnota międzynarodowa w najbliższej przyszłości i jakie regulacje prawno-międzynarodowe będą konieczne do walki z zagrożeniami dnia jutrzejszego.

B) implementacji

Warunkiem sukcesu konwencji antyterrorystycznych jest wypełnianie ich postanowień przez państwa-strony. Warto zwrócić uwagę, iż Rezolucja Rady Bezpieczeństwa 1373 (2001) wzywa państwa do pełnej implementacji postanowień konwencji antyterrorystycznych. Stopień zgodności polskiego ustawodawstwa z konwencjami jest bardzo wysoki – niemniej jednak istnieją pewne „niedociągnięcia” związane przede wszystkim z kwestiami przeciwdziałania finansowania terroryzmu.

Wydaje się, iż szczegółowa analiza ustawodawstwa krajowego w zakresie jego komplementarności ze zobowiązaniami prawno-międzynarodowymi będzie przydatna, zwłaszcza w kontekście wyznaczonego na koniec stycznia 2009 r. terminu złożenia Komitetowi antyterrorystycznemu ONZ

kolejnego sprawozdania z implementacji przez Polskę Rezolucji 1373.

Na marginesie warto również wspomnieć, iż w celu ułatwienia wprowadzenia do prawa krajowego Konwencji antyterrorystycznych Biuro ds. Narkotyków i Przestępczości ONZ wydało dokument *Legislative Guide to Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols*. W kontekście dalszych dyskusji i prac na całościową ustawą antyterrorystyczną, być może przydatna okaże się także informacja, iż Sekretariat *Commonwealth-u* opublikował dokument *Model legislative provisions on measures to combat terrorism* zawierający wskazówki co do modelowej legislacji w zakresie zwalczania terroryzmu w systemie prawa brytyjskiego.

Podjmując wątek naszej konferencji, można by przeprowadzić pewną analogię w odniesieniu do prawa krajowego - trzynaście wymienionych konwencji antyterrorystycznych stanowić może odpowiednik ustaw sektorowych natomiast negocjowana całościowa konwencja antyterrorystyczna to swego rodzaju „ustawa antyterrorystyczna”. Nie sposób deprecjonować znaczenia i dorobku 13 sektorowych konwencji – bez wątpienia natomiast, zwalczanie międzynarodowego terroryzmu byłoby bardziej efektywne, gdyby całościowa konwencja antyterrorystyczna została przyjęta i szeroko zaakceptowana przez wspólnotę międzynarodową. Miejmy nadzieję, że podobny „pozytywny” efekt przyniesie „ustawa antyterrorystyczna”.

Dr Wojciech Filipkowski
Uniwersytet w Białymstoku

Formy zwalczania terroryzmu na podstawie wybranych uregulowań Unii Europejskiej i NATO

I. Wprowadzenie

W chwili obecnej walka z terroryzmem nie schodzi z pierwszych stron gazet na całym świecie. Na pewno jest to temat bardzo aktualny i ostatnio eksploatowany zarówno przez członków społeczeństwa, jak i polityków. Jednakże nie jest to zjawisko nowe. Funkcjonuje ono przy najmniej od kilkudziesięciu lub kilkuset lat – zależnie od przyjętej jego definicji.¹⁾ Jednakowoż ostatnio wskazuje się, że jesteśmy świadkami zmian jakościowych, jakie zachodzą w samym zjawisku – mówi się o *nowym terroryzmie*.²⁾ Twierdzenie to staje się argumentem przemawiającym za przeprowadzaniem zmian również w istniejącym instrumentarium walki z tym zjawiskiem. Pojawiają się nowe pomysły, które mogą budzić wątpliwości natury prawnej czy etycznej.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie możliwych form walki ze zjawiskiem terroryzmu. Kanwą do rozważań są strategie opracowane przez Unię Europejską oraz Sojusz Północnoatlantycki. W pierwszej części zrelacjonowano skrótowo historię rozwiązań prawnych oraz podstawowe założenia realizowanych strategii. Ostatnia część w formie podsumowania stara się wskazać elementy programu walki z terroryzmem. Zawiera ona także pytania problemowe, z jakimi przyjdzie się zmierzyć twórcom ewentualnej ustawy antyterrorystycznej w Polsce.

II. Obszary regulacji prawnych

A. Rys historyczny

Po raz pierwszy *terroryzm* pojawił się pośród tematów poruszanych na forum Wspólnot Europejskich w połowie lat siedemdziesiątych. Należy

¹⁾ Trudno jest znaleźć taką definicję zjawiska, która spotkałaby się z powszechną akceptacją. Wręcz przeciwnie istnieje pod sto określeń terroryzmu w przepisach prawnych różnego szczebla i zakresu. Zob.: K. Indecki, *W sprawie definicji normatywnej terroryzmu* [w:] E. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana, świadek koronny, terroryzm*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, s. 294.

²⁾ Por.: T. Aleksandrowicz, *Współczesny terroryzm międzynarodowy – nowe zagrożenia, nowe wyzwania* [w:] J. Szafrński, J. Kosiński (red.), *Współczesne zagrożenia terrorystyczne oraz metody ich zwalczania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2007, s. 9 i nast.

podkreślić, iż w owym czasie priorytetem wspólnych działań podejmowanych przez państwa Zachodniej Europy była integracja gospodarcza. Nie było woli, aby sformalizowana współpraca odbywała się także na płaszczyźnie politycznej, czy też wymiaru sprawiedliwości. Nie wykluczało to jednak podejmowania inicjatyw o charakterze nieformalnym.

Pod koniec 1975 r. powołano do życia w Rzymie tzw. Grupę TREVI.³⁾ Było to forum współpracy ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości państw członkowskich Wspólnoty. Jej głównymi tematami była współpraca w zakresie zwalczania zagrożeń dla porządku publicznego, w szczególności terroryzmu i przestępczości ponadnarodowej. Należy w tym miejscu przypomnieć, iż w tym okresie zagrożenie o charakterze terrorystycznym dotyczyło bardziej poszczególnych państw niż całej Wspólnoty. Niektóre państwa członkowskie miały doświadczenia w tym zakresie w związku z funkcjonującymi na ich terytorium organizacjami terrorystycznymi takimi jak ETA, Akcja Bezpośrednia, IRA, „organizacja Listopada 17”, RAF. Współpraca koncentrowała się wokół wymiany doświadczeń w walce z terroryzmem, wymiany informacji o organizacjach terrorystycznych, osobach w nich uczestniczących. W celu usprawnienia obiegu informacji powoływano centralne agencje rządowe do pośredniczenia w przekazywaniu danych pomiędzy państwami członkowskimi. Jednym z osiągnięć Grupy TREVI było wypracowanie definicji terroryzmu w następującym brzmieniu: „użycie lub usiłowanie użycia przemocy przez zorganizowaną grupę w celu zrealizowania określonych celów politycznych”.

W ostatnich latach temat terroryzmu przewijał się w pracach organów Unii Europejskiej. Nie miał on jednak priorytetu, występował też zwykle obok innych kategorii poważnych przestępstw. Można zaryzykować tezę, że był on w cieniu zjawiska przestępczości zorganizowanej, która to bardziej zaprzętała uwagę decydentów politycznych. W końcu jednak terroryzm przesunął ją na drugi plan.

W Konwencji o Europolu⁴⁾ wymieniono terroryzm jako jeden z obszarów właściwości nowego Europejskiego Urzędu Policji. Kolejnym etapem był Traktat Amsterdamski z 1997 r., który wprowadził szereg poważnych zmian do tzw. III filaru Unii Europejskiej. W art. 29 tegoż traktatu wskazano, iż celem Unii jest zapewnienie bezpieczeństwa jej obywatelom, co miało zostać osiągnięte poprzez współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych oraz walkę z poszczególnymi kategoriami przestępczości, w tym

³⁾ Szerzej na temat działalności tej grupy zob. F. Jasiński, P. Rakowski, *Walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem* [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005, s. 249-250.

⁴⁾ Dz. Urz. WE C 316 z 27.11.1995 r., s. 2.

terroryzmem.⁵⁾ Kontynuacją postanowień zawartych w tym traktacie był Program Tampere z października 1999 r. Również i w tym przypadku terroryzm był wymieniany jako „inny rodzaj przestępczości”, z jakim przyszło walczyć Unii i jej agendom. Zwrócono uwagę np. na nowe obszary, jakimi było finansowanie terroryzmu, czy wykorzystanie Internetu itp. Kolejnym etapem wspólnej polityki przeciwko terroryzmowi było przyjęcie Programu Haskiego z października 2004 r.⁶⁾ Poświęcał on stosunkowo sporo miejsca walce z terroryzmem. Zawierał też bardziej konkretne postanowienia, instrumenty. Między innymi wskazywał na doniosłość wymiany informacji, jej dostępności dla organów ścigania, wsparcie dla państwa trzecich, walkę z finansowaniem terroryzmu.⁷⁾

Ostatnim ważnym dokumentem mającym charakter zarówno polityczny, jak i prawny jest Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (tzw. Traktat Lizboński).⁸⁾ Zagadnienie walki z terroryzmem jest elementem wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, a także przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wskazuje to na dwoisty charakter podejścia do tego zjawiska, jako zagrożenia wewnętrznego i zewnętrznego. Art. 28b Traktatu wskazuje na możliwość prowadzenia misji o charakterze cywilnym, jak i wojskowym, mające na celu utrzymanie pokoju, zapobieganiu konfliktom lub wzmocnieniu międzynarodowego bezpieczeństwa. Mogą one służyć walce z terroryzmem poprzez wspieranie państw trzecich w tym zakresie. Elementem z zakresu polityki wewnętrznej jest natomiast instrument polegający na stosowaniu sankcji o charakterze administracyjno-finansowym w celu walki z tym zjawiskiem⁹⁾ (art. 61h Traktatu). Terroryzm jest jedną z kategorii przestępstw, wobec których Parlament Europejski i Rada – stanowiąc w drodze dyrektyw zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą –

⁵⁾ Zob. F. Jasiński, *Unia Europejska wobec walki z terroryzmem* [w:] A. Górski, A. Sakowicz (red.), *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa policyjna i w sprawach karnych*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 133-134.

⁶⁾ Zob. dokument: 14292/04 CONCL 3.

⁷⁾ Szerzej na temat całego Programu Haskiego i jego konsekwencji zob. *Program Haski. Implikacje i wyzwania dla Polski (materiały z seminarium z 8 grudnia 2004 r.)*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005.

⁸⁾ Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r., s. 1.

⁹⁾ Art. 61h Traktatu stanowi: „Jeżeli wymaga tego realizacja celów, o których mowa w artykule 61, w odniesieniu do zapobiegania terroryzmowi i działalności powiązanej oraz zwalczania tych zjawisk, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, określają ramy środków administracyjnych dotyczących przepływu kapitału i płatności, takich jak zamrożenie funduszy, aktywów finansowych lub zysków z działalności gospodarczej, które należą do osób fizycznych lub prawnych, grup lub innych podmiotów innych niż państwa, są w ich posiadaniu lub dyspozycji”.

mogą ustanowić normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, wynikające z rodzaju lub skutków tych przestępstw lub ze szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania (art. 69b Traktatu).¹⁰⁾ Kolejny zapis może świadczyć o swoistej emancypacji zjawiska terroryzmu pośród innych kategorii poważnej przestępczości. Art. 69g Traktatu określa uprawnienia Europolu. Należy do nich wspieranie i wzmocnianie działań organów policyjnych i innych organów ścigania państw członkowskich Unii, jak również ich wzajemnej współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu poważnej przestępczości dotyczącej dwóch lub więcej państw członkowskich, terroryzmu oraz form przestępczości naruszających wspólny interes objęty polityką Unii. Zdaje się potwierdzać to kolejny zapis Traktatu zawarty w art. 188r. Fakt poszkodowania państwa przez atak terrorystyczny jest traktowany na równi z klęską żywiołową lub katastrofą spowodowaną przez człowieka. Powoduje to zastosowanie klauzuli solidarności, która to pozwala Unii zmobilizować wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty, w tym środki wojskowe udostępnione jej przez państwa członkowskie, w celu:

- zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu na terytorium państw członkowskich;
- ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej przed ewentualnym atakiem terrorystycznym;
- udzielenia pomocy państwu członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku ataku terrorystycznego.

B. Wybrane akty prawne

Krótkiej charakterystyki wymagają także stosowne regulacje prawne. Najważniejszymi aktami prawnymi, które powstały przed zamachem z 11.09.2001 r., a dotyczącymi bezpośrednio lub pośrednio terroryzmu były:

- Konwencja o Europolu;
- Konwencja o uproszczonych procedurach ekstradycji pomiędzy państwami członkowskimi UE z 10.03.1995 r.;¹¹⁾
- Konwencja o ekstradycji między państwami członkowskimi UE z 27.09.1996 r.;¹²⁾

¹⁰⁾ Inne kategorie przestępstw to handel ludźmi oraz seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerowa i przestępczość zorganizowana.

¹¹⁾ Dz. Urz. WE C 78 z 30.03.1995 r., s. 2.

¹²⁾ Dz. Urz. WE C 313 z 23.10.1996 r., s. 12.

- Wspólne Działanie Rady 96/610/WSiSW w sprawie utworzenia i prowadzenia zbioru danych zawierających właściwości, umiejętności i wiedzę w dziedzinie walki z terroryzmem, w celu ułatwienia współpracy w zwalczaniu terroryzmu między państwami członkowskimi UE z 15.10.1996 r.;¹³⁾
- Wspólne Działanie Rady 98/428/WSiSW w sprawie utworzenia Europejskiej Sieci Sądowej z 28.06.1998 r.;¹⁴⁾
- Konwencja o pomocy wzajemnej w sprawach karnych z 29.09.2000 r.¹⁵⁾ wraz z dołączonym do niej Protokołem.¹⁶⁾

Analizując już same tytuły powyższych aktów nie sposób oprzeć się wrażeniu, że nacisk był w nich położony na pomoc prawną, na potrzeby toczących się postępowań karnych. Jest to w zasadzie typowe dla działań reaktywnych, a nie uprzedzających poczynania terrorystów.¹⁷⁾ Można to ocenić jako politykę pasywną. Terroryzm pozostawał sprawą wewnętrzną poszczególnych państw członkowskich i nic nie wskazywał na to, że może się to zmienić. Również posługiwanie się konwencjami – jako instytucjami z zakresu prawa międzynarodowego – wskazuje, że były one bardziej efektywnymi instrumentami prawnymi niż te obowiązujące w ramach III filaru Unii Europejskiej. Jednakże przyjęcie ich zależało od dobrej woli państwa członkowskiego.

Po ataku na *World Trade Center* w Nowym Jorku Unia Europejska nie tylko zwiększyła ilość przyjmowanych deklaracji politycznych, ale też podjęła bardziej aktywne działania polegające m.in. na poszerzeniu obszarów i instrumentów walki z terroryzmem.¹⁸⁾ Jednakże najtrudniejszą kwestią pozostaje implementacja tych rozwiązań do krajowych systemów prawnych.¹⁹⁾ Wskazują na to m.in. raporty ewaluacyjne. Wynikało to z ograniczonej mocy obowiązywania aktów wydawanych w ramach tzw. III filaru Unii – a dotyczącego wolności, bezpieczeństwa, spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości.

¹³⁾ Dz. Urz. WE L 273 z 25.10.1996 r., s. 1.

¹⁴⁾ Dz. Urz. WE L 191 z 7.07.1998 r., s. 4.

¹⁵⁾ Dz. Urz. WE C 197 z 12.07.2000 r., s. 1.

¹⁶⁾ Dz. Urz. WE C 326 z 21.11.2001 r., s. 2.

¹⁷⁾ Zob. S. Peers, *EU Responses to Terrorism*, International and Comparative Law Quarterly 2003, vol. 52, s. 243.

¹⁸⁾ Zwrócono uwagę na przykład na kwestię walki z finansowaniem terroryzmu, por. M. Pieth, *Criminalizing the Financing of Terrorism*, Journal of International Criminal Justice 2006, vol. 4, s. 1078.

¹⁹⁾ Por.: F. Jasiński, *Unia Europejska w walce z terroryzmem* – opracowanie opublikowane w dniu 11.02.2005 r. na stronie internetowej Forum Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych UE - <http://www.wsisw.natolin.edu.pl/> oraz *EU Member States Differ on Anti-Terror Measures* – informacja zamieszczona na stronie internetowej Deutsche Welle w dniu 25.04.2007 r. – http://www.dw-world.de/popups/popup_printcontent/0,,2457196,00.html.

Spośród aktów prawnych przyjętych po 11.09.2001 r.,²⁰⁾ a dotyczących walki z terroryzmem najważniejsze miejsce – z punktu widzenia prawa karnego – zajmuje decyzja ramowa Rady 2002/475/WSiSW z 13.06.2002 r.²¹⁾ Jej podstawowym zadaniem jest zwalczanie zjawiska gdziekolwiek by się ono nie pojawiło i jakiej formy by nie przybrało. Jej istotą jest stworzenie wspólnych dla państw członkowskich minimalnych standardów w wybranych aspektach na tyle, na ile jest to możliwe uwzględniając partycularne ich interesy. Mamy tutaj przykład dążenia do niwelowania różnic w ustawodawstwach krajowych w zakresie prawa karnego. Zawiera ona następujące postanowienia:

- Obowiązek kryminalizowania określonych zachowań związanych z działalnością terrorystyczną:
 - popełnienie przestępstwa terrorystycznego (art. 1 ust. 1 Decyzji);
 - kierowanie grupą terrorystyczną (art. 2 ust. 2 pkt 1 Decyzji);
 - uczestnictwo w działaniach grupy terrorystycznej (w tym finansowanie działalności takiej grupy) – art. 2 ust. 2 pkt 2 Decyzji;
 - kradzież kwalifikowana dokonana z zamiarem popełnienia czynu wymienionego w art. 1 ust. 1 Decyzji;
 - wymuszenie dokonane z zamiarem popełnienia czynu wymienionego w art. 1 ust. 1 Decyzji;
 - sporządzanie fałszywych dokumentów urzędowych dokonane z zamiarem popełnienia czynu wymienionego w art. 1 ust. 1 lit. a)-h) oraz w art. 2 ust. 2 lit. b) Decyzji;
 - wszelkie formy stadialne i zjawiskowe powyższych czynów (art. 4 Decyzji).
- System kar dla sprawców powyższych czynów (art. 5 i 6 Decyzji);
- Zasady odpowiedzialności osób prawnych i odpowiadający im system kar (art. 7 i 8 Decyzji);
- Jurysdykcja i sądowe postępowanie karne (art. 9 Decyzji);
- Ochrona i pomoc udzielane ofiarom ataków terrorystycznych (art. 10 Decyzji).

C. Unijna strategia walki z terroryzmem.

W Brukseli 2 grudnia 2005 r. przyjęty został dokument określający strategię kontrterrorystyczną Unii Europejskiej.²²⁾ Opiera się ona na czterech

²⁰⁾ Szerzej na ich temat zob.: F. Jasiński, *Unia Europejska wobec walki ...*, *op. cit.*, s. 144-147 oraz F. Jasiński, P. Rakowski, *op. cit.*, s. 260-262.

²¹⁾ Dz. WE L 164 z 22.06.2002 r., s. 3.

²²⁾ *The European Union Counter-Terrorism Strategy* (14469/4/05 REV 4) – treść dokumentu opublikowana na oficjalnej stronie Unii Europejskiej: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>.

podstawowych filarach. Część z tych obszarów jest już przedmiotem regulacji unijnych. Kolejne obszary będą regulowane nowszymi aktami prawnymi lub zmieniane, aby dopasować je do postanowień strategii²³⁾.

1. Zapobieganie (*prevent*). Poprzez wpływanie na czynniki sprzyjające rozwojowi zjawiska terroryzmu, Unia Europejska będzie czynić starania, aby ograniczyć podejmowanie przez ludność w Unii i poza nią zachowań, które mogą prowadzić do radykalizacji ich postaw, czy wręcz rekrutowania nowych członków do uczestniczenia w grupach terrorystycznych. W tym filarze priorytetami są:
 - a) rozwijanie wspólnego podejścia mającego na celu identyfikację i rozwiązywanie problemów wynikających z zachowań ryzykownych, np. niewłaściwego wykorzystania Internetu;²⁴⁾
 - b) zajęcie się problemem podżegania do udziału w grupach terrorystycznych i rekrutacji do nich w kluczowych środowiskach społecznych (np. w więzieniach, miejscach kultu, świątyniach) poprzez kryminalizację stosownych zachowań;²⁵⁾
 - c) rozwijanie metod komunikacji ze społeczeństwem, aby wyjaśniać politykę Unii w tym zakresie w sposób bardziej efektywny;
 - d) promowanie zasad „dobrego rządzenia”,²⁶⁾ demokracji, edukacji i wzrostu gospodarczego poprzez unijne i krajowe programy pomocowe;
 - e) rozwijanie dialogu międzykulturowego w ramach Unii i poza nią;

²³⁾ Zob. także: G. de Vries, *The European Union's Role in the Fight Against Terrorism (Opening address to the Twenty-Sixth Annual Conference of the Irish National Committee for the Study of International Affairs, 26 November 2004.)*, Irish Studies in International Affairs 2005, vol. 16, s. 3 i nast.

²⁴⁾ Niektóre rozwiązania budzą sprzeciw ze strony obywateli państw członkowskich. Dotyczy to między innymi obowiązku retencji danych telekomunikacyjnych, zob. *Germans File Mass Lawsuit Against Sweeping Data Retention Law* – informacja zamieszczona na stronie internetowej Deutsche Welle 31.12.2007 r. - http://www.dw-world.de/popups/popup_printcontent/0,,3025009,00.html. Zob. także: T. M. Hinnen, *The Cyber-Front in the War on Terrorism: Curbing Terrorist Use of the Internet*, Columbia Science And Technology Law Review 2004, vol. V, s. 23 i nast.

²⁵⁾ Na spotkaniu ministrów sprawiedliwości państw członkowskich 18.04.2008 r. ustalono, iż stosowne zapisy zostaną wprowadzone do systemu prawnego poszczególnych państw. Zob. *EU to Criminalize Internet-Based Incitement to Terrorism* – informacja zamieszczona na stronie internetowej Deutsche Welle 19.04.2008 r. - http://www.dw-world.de/popups/popup_printcontent/0,,3277027,00.html.

²⁶⁾ Problem ten dotyczy nie tylko walki z terroryzmem, ale jest częścią szerszego zagadnienia zapewnienia bezpieczeństwa Unii Europejskiej, zob. J. Frederiksen, *Closing the gap between ambitions and reality — improving EC capacity to deliver on development and security Policy (w:) Civilian Perspective or Security Strategy? European Development Policy Confronting New Challenges in Foreign and Security Policy (International Conference, Berlin, 23 November 2004)*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2005, s. 22.

- f) rozwijanie swoistej „politycznej poprawność” w zakresie stosowanego w dyskursie publicznym nazewnictwa w ten sposób, aby nie powodowało ono nieporozumień lub obrażało członków społeczności;
 - g) dalsze rozwijanie badań w zakresie zjawisk społecznych i polityki oraz dzielenie się doświadczeniami oraz analizami dla lepszego ich zrozumienia.²⁷⁾
2. Ochrona (*protect*). Filar ten dotyczy ochrony obywateli i infrastruktury poprzez zmniejszenie ich podatności na ataki terrorystyczne. Głównymi metodami są: zapewnienie bezpieczeństwa granic, transportu i infrastruktury krytycznej. Szczegółowe środki dotyczą:
 - a) podniesienie poziomu zabezpieczeń paszportów unijnych poprzez wprowadzenia do nich danych biometrycznych;
 - b) wprowadzenie Systemu Informacji Wizowej (VIS) oraz Systemu Informacji Schengen drugiej generacji (SIS II);
 - c) rozwijanie efektywnego szacowania ryzyka dla zewnętrznej granicy Unii w ramach funkcjonowania Frontex’u;
 - d) implementacja uzgodnionych wspólnych standardów bezpieczeństwa dla lotnictwa cywilnego,²⁸⁾ portów i transportu morskiego;
 - e) uzgodnienie unijnego programu ochrony infrastruktury krytycznej;
 - f) maksymalne wykorzystanie badań w zakresie ochrony ludności i infrastruktury na poziomie unijnym i państw członkowskich²⁹⁾.
 3. Ściganie (*pursue*). Unia Europejska będzie czynić wszystko, aby w sposób efektywny ścigać i skazywać terrorystów na jej terytorium, jak i poza nim³⁰⁾. Priorytetami w tym zakresie jest ograniczanie zdolności

²⁷⁾ Bezpieczeństwo jest jednym z podstawowych obszarów 7. Programu Ramowego Unii Europejskiej: http://ec.europa.eu/enterprise/security/index_en.htm.

²⁸⁾ Kwestia ta dotyczy m.in. wymiany danych o pasażerach samolotów pomiędzy Unią a Stanami Zjednoczonymi, por.: *Community Powers in Criminal Matters: PNR Data*, Euro-crim 2007, nr 1-2, s. 9-11 oraz *German Ministers at Odds Over EU Passenger Data Plan* – informacja zamieszczona na stronie internetowej Deutsche Welle 29.01.2008 r. - http://www.dw-world.de/popups/popup_printcontent/0,,3096025,00.html.

²⁹⁾ Por. E. Ścibek, *Prawne i organizacyjne aspekty typowania obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa* [w:] E. W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny, terroryzm - w ujęciu praktycznym*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, s. 641 i nast.

³⁰⁾ Pojawia się kwestia harmonizacji lub ujednoczenia ustawodawstw karnych państw członkowskich. Szerzej na ten temat: K. Nuotio, *Terrorism as a Catalyst for the Emergence, Harmonization and Reform of Criminal Law*, *Journal of International Criminal Justice* 2006, Vol. 4, s. 998 i nast. oraz A. Adamski, *Kilka uwag na temat harmonizacji prawa karnego materialnego w Unii Europejskiej* [w:] J. Giezek (red.), *Przestępstwo – kara – polityka kryminalna. Problemy tworzenia i funkcjonowania prawa*, *Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Tomasza Kaczmarka*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 23 i nast.

terrorystów do planowania, przemieszczania się i komunikowania się. Sieci terrorystyczne powinny też zostać pozbawione wsparcia o charakterze finansowym, jak i materialnym. Cele te mogą zostać osiągnięte poprzez:

- a) zwiększanie potencjału krajów członkowskich w zakresie walki z terroryzmem poprzez dokonywanie wzajemnych ocen krajowych regulacji prawnych składających się na system walki z terroryzmem;
 - b) maksymalne wykorzystanie instytucji Europol'u³¹⁾, Eurojust'u oraz Wspólnego Centrum Sytuacyjnego (*Joint Situation Center*);
 - c) rozwijanie zasad wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych, w tym wprowadzenia instytucji Europejskiego Wniosku Dowodowego (*European Evidence Warrant*);
 - d) zapewnienie pełnej implementacji i ewaluacji istniejących aktów prawnych, jak również ratyfikacji stosownych umów międzynarodowych;
 - e) rozwijanie zasady dostępności w zakresie wymiany danych pomiędzy organami ścigania państw członkowskich;
 - f) uporanie się z kwestią dostępu przez terrorystów do broni i materiałów wybuchowych, poczynając od składników do ładunków wybuchowych domowej roboty aż po broń masowego rażenia;
 - g) uporanie się z kwestią finansowania terrorystów poprzez implementację uzgodnionych rozwiązań legislacyjnych³²⁾, ograniczenie wykonywania organizacji pozarządowych typu non-profit oraz globalna ocena dorobku Unii w tym zakresie³³⁾;
 - h) zapewnienie wsparcia technicznego dla państw trzecich celem podniesienia ich zdolności w walce z terroryzmem.
4. Reakcja (*respond*). Ostatni filar walki z terroryzmem znajduje zastosowanie w przypadku, gdy poczynione wysiłki zawiodły i dojdzie do za-

³¹⁾ Zob. *Europol Seeks Broader Mandate Amid Growing Terror Threat* – informacja zamieszczona na stronie internetowej Deutsche Welle 11.04.2007 r. – http://www.dw-world.de/popups/popup_printcontent/0,,2438867,00.html.

³²⁾ Na temat walki z finansowaniem terroryzmu por. np.: M. Levi, *Following the Criminal and Terrorist Money Trail* [w:] P. C. van Duyne, K. von Lampe, J. L. Newell (red.), *Criminal Finances and Organising Crime In Europe*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2003, s. 110 i nast.; W. Filipkowski, *System przeciwdziałania finansowania terroryzmu w ujęciu regulacji międzynarodowych* [w:] E. W. Pływaczewski (red.), *Aktualne problemy prawa karnego i kryminologii (3)*, Temida2, Białystok 2005, s. 27 i nast.

³³⁾ Ewaluacja polskiego systemu prawnego w zakresie walki z finansowaniem terroryzmu została dokonana przez grupę ekspertów Rady Europy – MONEYVAL w 2006 r., zob. *Third Round Detailed Assessment Report on Poland, Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, MONEYVAL (2006) 24, Strasbourg, 22.11.2007.

machu w kraju członkowskim. Jego głównym celem jest minimalizacja jego negatywnych skutków. Kluczowe są następujące zagadnienia:

- a) uzgodnienie unijnych porozumień i procedur dotyczących zarządzania kryzysowego;
- b) przegląd unijnych aktów prawnych dotyczących obrony cywilnej;
- c) rozwijanie metody szacowania ryzyka jako narzędzia służącego budowaniu zdolności reagowania na atak;
- d) poprawianie koordynacji z międzynarodowymi organizacjami w zakresie reagowania na ataki lub inne katastrofy;
- e) dzielenie się najlepszymi praktykami postępowania i ich rozwijanie w odniesieniu do ofiar ataków terrorystycznych i ich rodzin.

III. Charakterystyka roli NATO

A. Zagadnienia wprowadzające

Sojusz Północnoatlantycki jest zupełnie innym tworem niż Unia Europejska. Nie tylko forma, umocowania prawne czy sposób funkcjonowania są tutaj odmienne. Decydujące znaczenie ma fakt, iż jest to sojusz militarny o charakterze obronnym, dysponujący innymi środkami, ale też i służący innym celom niż te, które przyświecają istnieniu Unii Europejskiej.

Wydarzenia z 11.09.2001 roku pociągnęły za sobą wiele zmian w postrzeganiu zagrożenia terrorystycznego przez członków Sojuszu.³⁴⁾ Sam Traktat Północnoatlantycki z 4 kwietnia 1949 r.³⁵⁾ nie zawierał postanowień wprost dotyczących walki z terroryzmem. Nie taki był cel jego powołania do życia. Ale to właśnie na art. 5 tegoż traktatu³⁶⁾ powołano się już 12 września 2001 r., aby rozpocząć walkę z terroryzmem (a w szczególności z Al Kaidą i Talibami w Afganistanie)³⁷⁾. Można się zastanawiać czy faktycznie atak na *World Trade Center* spełnia opisany w nim warunek podjęcia dzia-

³⁴⁾ Zob. F. X. Taylor, *Terrorism: U.S. Policies and Counterterrorism Measures*, U.S. Foreign Policy Agenda 2001, vol. 6, nr 3, s. 7-8.

³⁵⁾ Ustawa z 17 lutego 1999 r. o ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz. U. 1999 r., nr 13, poz. 111).

³⁶⁾ Art. 5. Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej, będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie, jak i w porozumieniu z innymi Stronami działania, jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego.

³⁷⁾ Zob. J. G. Dalton, *What Is War? Terrorism As War After 9/11*, *Journal of International and Comparative Law* 2006, vol. 12, nr 2, s. 526 i nast.

łań przez sojusz w celu obrony jednego ze swoich członków. Skoro agresorem nie było państwo, a organizacja (grupa) osób mających wspólny cel; a do ataku nie użyto sił zbrojnych, broni konwencjonalnej lub masowego rażenia, lecz cywilnych samolotów³⁸⁾.

Dla zrozumienia tych działań ważne jest zapoznanie się z „Koncepcją Strategiczną Sojuszu” przyjętą przez Szefów Państw i Rządów podczas spotkania Rady Północnoatlantyckiej w Waszyngtonie (23-24 kwietnia 1999 r.).³⁹⁾ W części II zatytułowanej „Perspektywy Strategii” znalazły się punkty dotyczące „Wyzwań i Zagrożeń dla Bezpieczeństwa”. W jednym z nich o numerze 24 zawarte zostało sformułowanie, że Sojusz powinien w swojej strategii uwzględniać nie tylko ataki zbrojne ze strony państw, ale szerszy kontekst jego funkcjonowania we współczesnym globalnym świecie. W tym miejscu strategia wymienia w szczególności terroryzm, sabotaże, przestępczość zorganizowaną, utrudnienia w dystrybucji ważnych surowców oraz niekontrolowane migracje ludności wywołane konfliktami zbrojnymi. Daje to podstawy do koordynowania wysiłków poszczególnych państw w zakresie walki z tymi zjawiskami.⁴⁰⁾ W obliczu końca tzw. zimnej wojny Sojusz poszukiwał nowej formuły i obszarów swojej działalności, jak również starał się wykorzystać swój istniejący potencjał.⁴¹⁾

Kolejne spotkania przynosiły nowe deklaracje polityczne i plany działań również w zakresie walki z terroryzmem. Należy wymienić tutaj m.in.:

³⁸⁾ Por.: K. Liedel, *Współpraca międzynarodowa w przeciwdziałaniu terroryzmowi międzynarodowemu* [w:] J. Szafranski (red.), *Współczesne zagrożenia terroryzmem oraz metody działań antyterrorystycznych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2007, s. 108; A. S. Williams, *The Interception of Civil Aircraft over the High Seas in the Global War on Terror*, *The Air Force Law Review* 2007, Vol. 59, s. 79; J. Lobel, *The Preventive Paradigm and the Perils of Ad Hoc Balancing (9/11 Five Years on: A Look at the Global Response to Terrorism)*, *Minnesota Law Review* 2007, vol. 91, nr 5, s. 1447.

³⁹⁾ Zob. *The Alliance's Strategic Concept* – opublikowany na oficjalnej stronie internetowej NATO: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>.

⁴⁰⁾ W punkcie 53 i (część IV Strategii zatytułowana „Zalecenia dla Sił Sojuszu”) wskazuje się, że infrastruktura krytyczna sił Sojuszu powinna być chroniona przed atakami terrorystycznymi. Ostatnio też zwrócono uwagę na ochronę przed cyberatakami. Por.: N. Heath, *Nato: Cyber terrorism ,as dangerous as missile attack'* – opracowanie opublikowane 7.03.2008 r. na stronie internetowej silikon.com: <http://software.silicon.com/security/0,39024888,39170300,00.htm>; W. J. Kole, *NATO grows increasingly concerned about terrorism on world's computer networks* – opracowanie opublikowane 02.04.2008 r. na stronie internetowej freep.com: <http://www.freep.com/apps/pbcs.dll/article?AID=/20080402/news07/80402096#>.

⁴¹⁾ Na temat ewolucji podejście NATO do kwestii walki z terroryzmem zob.: *NATO and the fight against terrorism. How did it evolve?* – materiał został opublikowany na oficjalnej stronie internetowej Paktu Północnoatlantyckiego: <http://www.nato.int/issues/terrorism/evolve01.html>, R. G. Lugar, *Redefining NATO's Mission: Preventing WMD Terrorism*, *The Washington Quarterly* 2002, vol. 25, nr 3, s. 7 i nast.

1. Szczyt NATO w Pradze 21-22.11.2002 r. – jednym z jego efektów była Deklaracja Szczytu Praskiego,⁴²⁾ Plan Działań Partnerstwa Przeciw Terroryzmowi⁴³⁾ oraz Militarna Koncepcja Obrony przed Terroryzmem;⁴⁴⁾
2. Posiedzenie Rady Północnoatlantyckiej NATO na szczelbu ministrów spraw zagranicznych w Brukseli, 2.04.2004 r. – Deklaracja w sprawie terroryzmu;⁴⁵⁾
3. Posiedzenie Rady Północnoatlantyckiej NATO na szczelbu szefów państw i rządów w Stambule, 29.04.2004 r. – Komunikat Szczytu;⁴⁶⁾
4. Posiedzenie Rady Północnoatlantyckiej NATO na szczelbu szefów państw i rządów w Rydze, 29.11.2006 r. – Komunikat Szczytu;⁴⁷⁾
5. Posiedzenie Rady Północnoatlantyckiej NATO na szczelbu szefów państw i rządów w Bukareszcie, 3.04.2008 r. – Deklaracja Spotkania Bukareszteńskiego.⁴⁸⁾

Strategia NATO

Spośród wymienionych powyżej dokumentów dwa z nich mają największe znaczenie. Są nimi Militarna Koncepcja Obrony przed Terroryzmem⁴⁹⁾ i Plan Działań Partnerstwa przeciw Terroryzmowi. Oba pochodzą ze szczytu praskiego w 2002 r. W dokumentach znajdziemy także definicję *terroryzmu* na potrzeby NATO. Jest to bezprawne użycie siły lub przemocy bądź groźba ich użycia przeciwko osobom lub mieniu, aby zmusić lub zastraszyć władze lub społeczeństwa dla osiągnięcia celu politycznego, religijnego lub ideologicznego⁵⁰⁾.

⁴²⁾ Treść deklaracji została opublikowana na oficjalnej stronie internetowej Biura Bezpieczeństwa Narodowego: <http://www.bbn.gov.pl/?lin=5&last=224&idtext=510>.

⁴³⁾ Treść planu została opublikowana na oficjalnej stronie internetowej Biura Bezpieczeństwa Narodowego: <http://www.bbn.gov.pl/?lin=5&last=224&idtext=512>.

⁴⁴⁾ Treść koncepcji została opublikowana na oficjalnej stronie internetowej Paktu Północnoatlantyckiego: <http://www.nato.int/ims/docu/terrorism.htm>.

⁴⁵⁾ Treść deklaracji została opublikowana na oficjalnej stronie internetowej Biura Bezpieczeństwa Narodowego: <http://www.bbn.gov.pl/?lin=5&last=112&idtext=255>.

⁴⁶⁾ Treść komunikatu została opublikowana na oficjalnej stronie internetowej Biura Bezpieczeństwa Narodowego: <http://www.bbn.gov.pl/index.php?lin=5&last=114&idtext=250>.

⁴⁷⁾ Treść komunikatu została opublikowana na oficjalnej stronie internetowej Biura Bezpieczeństwa Narodowego: <http://www.bbn.gov.pl/index.php?lin=5&last=300&idtext=817>.

⁴⁸⁾ Treść deklaracji została opublikowana na oficjalnej stronie internetowej Paktu Północnoatlantyckiego: <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html#capabilities>.

⁴⁹⁾ Por.: *NATO's military concept for defence against terrorism* – treść koncepcji została opublikowana na oficjalnej stronie internetowej Paktu Północnoatlantyckiego: <http://www.nato.int/ims/docu/terrorism.htm>; także: K. Liedel, *op. cit.*, s. 110-111.

⁵⁰⁾ Zob.: „Aneks” zamieszczony na oficjalnej stronie internetowej Paktu Północnoatlantyckiego: <http://www.nato.int/ims/docu/terrorism-annex.htm>.

Zgodnie z Koncepcją istnieją 4 role operacji militarnych podejmowanych przez NATO. Zawsze jednak priorytetem pozostaje ochrona sił zbrojnych (*force protection*)⁵¹:

1. Działania antyterrorystyczne (*Anti Terrorism*) – mają one przede wszystkim charakter defensywny. Ich zadaniem jest zredukować podatność sił, osób oraz mienia na działania terrorystyczne. Szczególny nacisk kładzie się tutaj na działania polegające na zbieraniu i dzieleniu się informacjami wywiadowczymi. Do innych form objętych tym zakresem należą: standaryzacja w ramach NATO kryteriów oceny zagrożeń oraz procedur obronnych; wsparcie dla działań obronnych w powietrzu i na wodzie; oraz pomoc dla państw chcących ewakuować swoich obywateli lub siły z obszarów o podwyższonym ryzyku wystąpienia zagrożenia terrorystycznego.
2. Zarządzanie kryzysowe (*Consequence Management*) – podejmowanie działań reaktywnych mających za zadanie złagodzić negatywne konsekwencje terroryzmu. Stanowią one co prawda zadanie krajowych służb cywilnych, jednakże Sojusz może zapewnić wsparcie w ich realizowaniu, poprzez np. zapewnienie pomocy specjalistów w zakresie zwalczania następstw stosowania broni atomowej, biologicznej lub chemicznej; zapewnienie specjalistycznych szkoleń; tworzenie komórek koordynujących pomoc Sojuszu dla krajów dotkniętych atakami, itp.
3. Działania kontrterrorystyczne (*Counter Terrorism*) – Sojusz rozpatruje tutaj dwie możliwe swoje role: jako organ kierujący tymi działaniami lub jako wsparcie dla podejmowanych przez inne organizacje międzynarodowe (np. Unię Europejską) lub koalicje państw. Działania te mają przede wszystkim charakter ofensywny, a ich głównym celem jest zredukowanie możliwości bojowych terrorystów. W skład działań wchodzi zarówno wspólne operacje wojskowe, wykorzystanie specjalnie szkolonych do walki z terrorystami oddziałów bojowych, ale także pozy-

⁵¹ Pojęcie to zostało zdefiniowane w „Aneksie” zawierającym definicje wybranych pojęć. Zob.: informacje zamieszczone na oficjalnej stronie internetowej Paktu Północnoatlantyckiego: <http://www.nato.int/ims/docu/terrorism-annex.htm>. *Ochrona sił zbrojnych* to wszystkie siły i środki, które służą zmniejszenia podatności personelu, urządzeń, sprzętu i operacji na wszelkie zagrożenia i w każdej sytuacji, a także które pozwalają zachować swobodę podejmowania działań i efektywność bojową sił.

skiwanie zaufania lokalnej ludności poprzez operacje psychologiczne⁵²⁾ i informacyjne.⁵³⁾

4. Współpraca wojskowa (*Military Co-operation*) – według roli przedstawionej w Koncepcji, instrumenty o charakterze wojskowym mają charakter drugorzędny, nie mogą stanowić jedyne go sposobu walki z terroryzmem. Muszą być skoordynowane z działaniami dyplomatycznymi, ekonomicznymi, prawnymi itp. podejmowanymi przez cywilne agendy i organy państwowe. Wiąże się to także z koordynacją współpracy z organizacjami międzynarodowymi oraz z krajami spoza Sojuszu (np. Rosja, Ukraina, kraje śródziemnomorskie).

Z racji ograniczonych ram samego opracowania można przedstawić tylko podstawowe aspekty związane z metodami walki z terroryzmem wypracowanymi przez Sojusz Północnoatlantycki. Należy podkreślić, że przygotowane założenia są *de facto* realizowana przez członków Sojuszu.⁵⁴⁾ NATO staje też przed kolejnymi wyzwaniami, jakimi są koniczne zmiany w jego funkcjonowaniu.⁵⁵⁾

IV. Podsumowanie

W literaturze bardzo wyraźnie akcentowany jest cenzus czasowy 11.09.2001 r.⁵⁶⁾ Tak samo jak wskazuje się na kolejne daty zamachów w Madrycie i Londynie, które to aktywizują działania decydentów politycznych. Dopiero tego typu wydarzenia w połączeniu z naciskiem opinii publicznej oraz chęcią swoistego „wykazania się” przed wyborcami powoduje rozmnożenie się inicjatyw, deklaracji i prac legislacyjnych.

⁵²⁾ *Operacje psychologiczne* (PSY OPS) są zaplanowanymi działaniami o charakterze psychologicznym mającymi na celu wywieranie wpływ na postawy oraz zachowania mające znaczenie dla osiągnięcia zadań politycznych i wojskowych. Pojęcie to zostało zdefiniowane w „Aneksie” zawierającym definicje wybranych pojęć. Zob. informacje zamieszczone na oficjalnej stronie internetowej Paktu Północnoatlantyckiego: <http://www.nato.int/ims/docu/terrorism-annex.htm>.

⁵³⁾ *Operacje psychologiczne* (INFO OPS) są skoordynowanymi działaniami mającymi za zadanie wywrzeć wpływ na proces decyzyjny przeciwnika w celu wsparcia zakładanych zadań Sojuszu. Następuje to poprzez wpływanie na informacje, ich przetwarzanie lub systemy przy wykorzystaniu i ochronie własnych zasobów. Pojęcie to zostało zdefiniowane w „Aneksie” zawierającym definicje wybranych pojęć. Zob. informacje zamieszczone na oficjalnej stronie internetowej Paktu Północnoatlantyckiego: <http://www.nato.int/ims/docu/terrorism-annex.htm>.

⁵⁴⁾ Zob. K. Liedel, *op. cit.*, s. 116-117.

⁵⁵⁾ Zob: J. Smith i inni, *Transforming NATO ... (again), A Primer for the NATO Summit in Riga 2006*, Center For Strategic and International Studies, Waszyngton 2006.

⁵⁶⁾ Por. F. Jasiński, P. Rakowski, *op. cit.*, s. 278-279 oraz F. Jasiński, *Unia Europejska wobec walki ...*, s. 138 i 150.

Jednakże wraz z upływem czasu presja się zmniejsza, społeczeństwo „uodparnia się” na informacje o zagrożeniach, a one same stają się mniej „realne”. I dochodzi do sytuacji, gdy rozwiązania legislacyjne są gotowe, ale nie ma już woli politycznej lub poparcia społecznego na wprowadzenie ich w życie.⁵⁷⁾ Niektórzy zarzucają władzom także i to, że w makiaweliczny sposób sterują strachem, podsycają go, w celu poszerzenia uprawnień dla organów ścigania i służb specjalnych.⁵⁸⁾ Jednocześnie powoduje to ograniczenie praw i wolności obywatelskich, w szczególności prawa do prywatności. Takie wnioski płyną z analizy światowych doniesień prasowych oraz terminarz prac legislacyjnych w różnych państwach i forach międzynarodowych. Przygotowując jakikolwiek fragment regulacji antyterrorystycznych należy mieć to na uwadze.

Powyżej przedstawione zostały obszary i formy, jakie przyjmuje walka z terroryzmem w ujęciu regulacji unijnych i natowskich. Można pokusić się o zbiorcze przedstawienie elementów, jakie składają się na cały system walki z terroryzmem.

Podstawowym założeniem jest przeciwdziałanie zjawisku terroryzmu, w szczególności dotyczy to zapobieganiu tworzeniu grup mających na celu popełnienie przestępstw o charakterze terrorystycznym oraz działania prewencyjne wobec samych ataków.

Pierwszy aspekt dotyczy działań wielokierunkowych:

- walka z radykalizacją postaw społecznych, rasizmem, ksenofobią itp.;
- zmiany legislacyjne wprowadzające kary za tworzenie grup terrorystycznych, udział w nich, nakłanianie lub pomoc do udziału w nich, zakaz szerzenia nienawiści na tle narodowościowym, etnicznym, rasowym, finansowanie terroryzmu, itd.;⁵⁹⁾

⁵⁷⁾ Przykładem może być Wielka Brytania i dyskusja nad niektórymi nowymi instrumentami prawnymi m.in. nad wydłużeniem okresu zatrzymania osób podejrzanych o działalność terrorystyczną. Por.: *Brown steps up fight against terror* – informacja zamieszczona 14.11.2007 r. na stronie internetowej BBC: http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/7095183.stm, *Legal threat over detentions bill* – informacja zamieszczona 31.03.2008 r. na stronie internetowej BBC: http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/7321983.stm.

⁵⁸⁾ Por. N. Peršak, *In Defence of (Liberal) Democracy: The Machiavellianism of the 'War on Terror'* [w:] P. C. van Duyne, M. Jager, K. von Lampe, J. L. Newell (red.), *Threats and Phantoms of Organised Crime, Corruption and Terrorism*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2004, s. 187 i nast.

⁵⁹⁾ W ten sposób realizuje się prewencyjna funkcja prawa karnego. Wskazuje ona, jakie zachowania są zabronione, a tym samym nie akceptowane społecznie.

- działania polityczne na forach międzynarodowych;
- edukacja antyterrorystyczna nie tylko funkcjonariuszy odpowiednich organów państwowych, ale także społeczeństwa;⁶⁰
- prowadzenie badań naukowych dotyczących zjawiska terroryzmu oraz sposobów walki z nim.

Drugi aspekt dotyczy działań w zakresie:

- utrudniania dostępu do broni, materiałów wybuchowych i innych niebezpiecznych substancji;
- zabezpieczenie infrastruktury krytycznej;
- zapewnienie bezpieczeństwa w transporcie lotniczym, lądowym i morskim;
- praca operacyjna organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w kraju i za granicą;
- wymiana informacji operacyjnych wywiadowczych pomiędzy podmiotami krajowymi i z odpowiednimi podmiotami zagranicznymi;
- wymiana informacji o charakterze finansowym pomiędzy jednostkami wywiadu finansowego (w Polsce taką jednostką jest Generalny Inspektor Informacji Finansowej);
- systematyczna ocena ryzyka wystąpienia tego typu zagrożeń oraz prognozowanie tego ryzyka na przyszłość.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż kluczowym zakresem walki z terroryzmem jest obecnie praca operacyjna.⁶¹⁾ W okresie przed atakami na *World Trade Center* konwencje międzynarodowe, ustawodawstwo i działania poszczególnych państw skupiały się na doprowadzeniu sprawców przed oblicze wymiaru sprawiedliwości i ich ukaranie. Współcześnie preferowane jest podejście proaktywne, zapobieganie zamachom już na etapie ich planowania, szkolenia osób czy tworzenie grup, itd. Z drugiej strony, do walki z terroryzmem wykorzystuje się także siły zbrojne. Wskazuje to na ewolucję i poszukiwanie nowych form walki ze zjawiskiem. Takie podejście wynika z chęci zapobieżenia skutkom zamachów, które mogą nieść ze sobą ogromne straty w ludziach i mieniu, przy niewielkich nakładach zamachowców. Po drugie, ważnymi czynnikami są: rozproszenie grup, pozostawianie w ukryciu i struktura organizacyjna grup oraz czas na przygotowanie zamachu. Po znamiennej dacie 11 września 2001 r., akcent jest wyraźnie inny,

⁶⁰⁾ Por.: J. Szafrąński (red.), *Edukacja antyterrorystyczna w Policji*; tegoz: J. Szafrąński (red.), *Współczesne zagrożenia terrorystyczne oraz metody ich zwalczania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2007, s. 208 i nast.

⁶¹⁾ Zob. W. Filipkowski, R. Lonca, *Zorganizowane grupy o charakterze terrorystycznym*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 2006, nr 4, s. 50.

kładzie się go na pozyskiwanie i wymianę informacji⁶²⁾ o grupach i osobach mających związek z terroryzmem. Ponadto praca operacyjna jest prowadzona ustawicznie, często niezależnie od toczących się postępowań karnych. Warto też podkreślić, że wyniki tych czynności nie muszą znaleźć swojego finału w postaci osądzenia osób; to nie jest ich cel.

Drugim ważnym zakresem działań przeciwko terroryzmowi jest zarządzanie kryzysowe. Pojawia się one w chwili wystąpienia zamachu terrorystycznego (ale także w sytuacji zgłoszenia alarmu bombowego, kiedy informacje o zagrożeniu należy dopiero sprawdzić). Kluczowymi kwestiami są:

- koordynacja działań pomiędzy poszczególnymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo ludności;
- zabezpieczenie miejsca zdarzenia;
- uporanie się ze skutkami zdarzenia – usuwanie zagrożeń chemicznych, biologicznych, skażeń radioaktywnych;
- udzielenie pomocy medycznej ofiarom zdarzenia;
- udzielenie pomocy, w tym humanitarnej w przypadku zdarzeń poza granicami Polski.

Trzecim elementem systemu jest kwestia ścigania i osądzania sprawców zamachów, członków grup terrorystycznych. Jest to obszar eksploatowany od kilkudziesięciu lat. Istnieją stosowne rozwiązania prawne, ale brakuje praktyki w ich stosowaniu, szczególnie polskim organom ścigania, a zwłaszcza organom wymiaru sprawiedliwości. W kontekście prezentowanych rozwiązań międzynarodowych ważną kwestią jest standaryzowanie regulacji prawnych na obszarze unijnym. Proces ten zwany jest także harmonizacją, ujednolicaniem prawa. Jednakże ze względu na uwarunkowanie historyczne oraz zasadę suwerenności poszczególnych państw akurat w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych najtrudniej jest osiągnąć zamierzony skutek.

Kwestie, które występują na tym obszarze to:

- ujednolicanie typów czynów zabronionych związanych z działalnością terrorystyczną (np. podżeganie do udziału w grupie terrorystycznej, podżeganie do nienawiści, dział w grupie terrorystycznej, itd.);
- standardy w zakresie pomocy prawnej w sprawach karnych, Europejskiego Nakazu Aresztowania, instytucji ekstradycji, przejęcie postępowania karnego;

⁶²⁾ Zob.: zalecenia dotyczące pracy wywiadu zawarte w *The 9/11 Commission, Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (2004)*, s. 407 i nast.; raport zamieszczony na stronie internetowej Narodowej Komisji ds. Ataku Terrorystycznego na Stany Zjednoczone: <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>.

- podział kompetencji pomiędzy krajowymi organami ścigania, wspólne zespoły dochodzeniowe;
- wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych, wykonywanie kar i środków karnych zapadłych za granicą (np. kara pozbawienia wolności, przepadek, konfiskata itp.);
- współpraca z instytucjami i organizacjami międzynarodowymi (np. Europol, Eurojust, Interpol, itp.).

Zaprezentowane powyżej ujęcie problemu należy potraktować, jako przyczynek do dyskusji nad budową strategii walki z terroryzmem w Polsce na tle rozwiązań międzynarodowych. W polskim systemie prawnym istnieją już rozwiązania prawne dotyczące opisywanych kwestii. Nadmienić należy jedynie, że ustawodawstwo unijne nie sugeruje tworzenia jednolitych aktów prawnych poświęconych walce z terroryzmem. Tworząc jedną ustawę należy się zastanowić i odpowiedzieć na następujące pytania:

- Jakie elementy mają się znaleźć w jednolitym akcie prawnym? Wszystkie, czy tylko część?
- Czy regulacje te będą powielane z innych, istniejących już aktów prawnych?
- Czy z innych ustaw będą one usuwane i wprowadzane do jednego aktu prawnego?
- Czy uprawnienia organów państwowych będą się różnić w zależności od tego, czy służą one walce z terroryzmem, czy są wykorzystywane przeciwko innym rodzajom przestępczości (np. przestępczości zorganizowanej)? Czym uzasadnić ewentualne rozbieżności?

Prof. dr hab. Zdzisław Galicki
Uniwersytet Warszawski

Zapobieganie terroryzmowi w świetle prawa międzynarodowego: konfrontacja z prawem europejskim i krajowym

Rozpatrując kwestię potrzeby specjalnego ustawodawstwa antyterrorystycznego w Polsce, nie sposób nie uwzględnić zagadnienia zapobiegania terroryzmowi, tak w świetle prawa krajowego, jak i międzynarodowego. Należy z ubolewaniem zauważyć, że problematyka zapobiegania terroryzmowi w kontekście odpowiednich regulacji prawnomiędzynarodowych traktowana była do niedawna dość marginesowo. Wprawdzie niektóre z kilkunastu wielostronnych konwencji antyterrorystycznych, przyjętych pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych, wspominają o zapobieganiu kryminalizowanemu przez nie poszczególnym postaciom terroryzmu, ale czynią to ogólnikowo, koncentrując się przede wszystkim na kryminalizacji różnych postaci terroryzmu oraz na ich zwalczaniu i skutecznym karaniu sprawców. I tak, na przykład, w pierwszej tzw. „sektorowej” konwencji uniwersalnej, tj. w Konwencji Haskiej z 1970 r. o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, już we wstępie podkreślono, że: „...aby zapobiec takim czynom istnieje pilna potrzeba podjęcia właściwych środków zmierzających do ukarania ich sprawców”.

Tak więc działalność zapobiegawcza miała w tym przypadku polegać głównie na odstraszeniu ewentualnych przyszłych sprawców poprzez system nieuchronnych i surowych kar w odniesieniu do sprawców czynów już popełnionych. Konwencja Haska stała się w tym zakresie wzorcem dla wspomnianych dalszych kilkunastu sektorowych konwencji uniwersalnych.

Po raz pierwszy natomiast na zapobieganie terroryzmowi jako na odrębne działanie państw, niezwiązane bezpośrednio z popełnieniem konkretnego przestępstwa terrorystycznego, zwrócono uwagę na forum regionalnym w ramach Rady Europy, w kontekście działań podjętych przez tę organizację w następstwie aktów terrorystycznych dokonanych 11 września 2001 r.

Jakkolwiek standardy Rady Europy dotyczące walki przeciwko terroryzmowi obejmują bardzo szeroki wachlarz aktów politycznych i prawnych, zarówno wiążących jak i niewiązących prawnie państwa członkowskie, to jednak niewątpliwie największe znaczenie mają tutaj wypracowane i przyjęte w ramach tej organizacji odpowiednie, wiążące prawnie umowy

międzynarodowe – znane powszechnie jako tzw. Konwencje Europejskie lub Konwencje Rady Europy. W ciągu kilkudziesięciu lat swej działalności – wśród przyjętych ponad dwustu takich konwencji dotyczących wszelkich dziedzin współpracy – Rada Europy przyczyniła się do wypracowania i przyjęcia kilkunastu umów międzynarodowych – konwencji i protokołów – które mogą mieć zastosowanie i być pomocne dla zwalczania terroryzmu. Zaliczane są do nich przede wszystkim takie umowy – bezpośrednio odnoszące się do terroryzmu – jak:

1. Europejska Konwencja o Zwalczaniu Terroryzmu (ETS 90) z 27 stycznia 1977 r.;
2. Protokół zmieniający Europejską Konwencję o Zwalczaniu Terroryzmu (ETS 190) z 15 maja 2003 r.;
3. Konwencja Rady Europy w sprawie Prania Dochodów Pochodzących z Przystępstwa, Ich Ujawniania, Zajmowania i Konfiskaty oraz Finansowania Terroryzmu (ETS 198) z 16 maja 2008 r.;
4. Konwencja Rady Europy o Zapobieganiu Terroryzmowi (ETS 196) z 16 maja 2003 r.

Do problematyki terroryzmu odnoszą się również – jakkolwiek tylko częściowo i pośrednio – takie konwencje Rady Europy, dotyczące międzynarodowej współpracy w sprawach karnych, jak:

1. Europejska Konwencja o Ekstradycji (ETS 24) z 13 grudnia 1957 r.;
2. Protokół Dodatkowy do Europejskiej Konwencji o Ekstradycji (ETS 86) z 15 października 1975 r.;
3. Drugi Protokół Dodatkowy do Europejskiej Konwencji o Ekstradycji (ETS 98) z 17 marca 1978 r.;
4. Europejska Konwencja o Pomocy Prawnej w Sprawach Karnych (ETS 30) z 20 kwietnia 1959 r.;
5. Protokół Dodatkowy do Europejskiej Konwencji o Pomocy Prawnej w Sprawach Karnych (ETS 099) z 15 października 1975 r.;
6. Europejska Konwencja o Przekazywaniu Postępowania w Sprawach Karnych (ETS 073) z 15 maja 1972 r.;
7. Europejska Konwencja o Odszkodowaniu dla Ofiar Przystępstw (ETS 116) z 25 października 1983 r.;
8. Europejska Konwencja w sprawie Prania Dochodów Pochodzących z Przystępstwa, Ich Ujawniania, Zajmowania i Konfiskaty (ETS 141) z 8 listopada 1990 r.;
9. Europejska Konwencja o Przystępności Komputerowej (ETS 185) z 23 listopada 2001 r.

Natomiast zupełnie nową wartość w przedstawionym dorobku Rady Europy stanowi otwarta do podpisu 16 maja 2005 r. w Warszawie, w ramach Trzeciego Szczytu Szefów Państw i Rządów państw członkowskich tej organizacji, Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi. Rzecz-

pospolita Polska ratyfikowała przedmiotową Konwencję w marcu bieżącego roku. Historia powstania tej konwencji stanowi pouczający przykład ścierania się różnorodnych kierunków i tendencji w procesie kształtowania norm traktatowych na płaszczyźnie ogólnoeuropejskiej.

Szczególą rolę w tym procesie, w odniesieniu do Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi, odegrał Komitet Ekspertów Rady Europy ds. Terroryzmu (CODEXTER), powołany do życia przez tę organizację w 2003 r. Pierwsze posiedzenie nowoutworzonego Komitetu odbyło się w Strasburgu w dniach od 27 do 30 października 2003 r., a jednym z głównych punktów porządku obrad było rozważenie kwestii opracowania przez Radę Europy ewentualnej całościowej konwencji przeciwko terroryzmowi, a w szczególności sprawy „wartości dodanej” (*added value*) takiej konwencji albo niektórych jej elementów, mając także na uwadze istotne przyczynienie się do wysiłków ONZ podejmowanych w zakresie opracowania uniwersalnej całościowej konwencji przeciwko terroryzmowi.

Realizacja przez CODEXTER tego zadania miała stanowić początek dalszych prac nad europejską całościową konwencją przeciwko terroryzmowi, które miały być prowadzone także w ramach tego Komitetu, jako organu posiadającego – z racji swych funkcji koordynacyjnych – najszerszą wiedzę na temat różnorodnych aspektów walki z terroryzmem.

W praktyce jednak wykonanie tego punktu porządku obrad napotkało na niespodziewaną przeszkodę w postaci zdecydowanej opozycji przeciwko podjęciu przez CODEXTER prac nad ww. całościową konwencją, wyrażonej przez państwa Unii Europejskiej. Opierając się na „Deklaracji o Zwalczaniu Terroryzmu”, przyjętej przez Komisję Europejską w Brukseli 25 marca 2004 r., państwa członkowskie Unii Europejskiej uznały, że pierwszeństwo w pracach nad całościową konwencją przeciwko terroryzmowi należy do ONZ, a Rada Europy nie powinna podejmować żadnych negocjacji nad taką konwencją przynajmniej przez 12 miesięcy.

Takie stanowisko państw unijnych, całkowicie odmienne od reprezentowanego dotychczas – na przykład – przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, wywołało ostrą polemikę w CODEXTER. Tak w trakcie spotkań koordynacyjnych, jak i później na posiedzeniach plenarnych CODEXTER, państwa unijne (z wyjątkiem Hiszpanii) wypowiadały się negatywnie wobec idei opracowania przez Radę Europy całościowej konwencji przeciwko terroryzmowi motywując to oficjalnie troską o to, aby nie przeszkadzać w analogicznych pracach prowadzonych na forum ONZ. Ale rzeczywistość przyczyna wydaje się być zupełnie inna i była nią – jak stwierdzali „incydentalnie” niektórzy z delegatów zachodnio-europejskich – obawa tych państw przed dalszym zantagonizowaniem, w wyniku przyjęcia takiej całościowej konwencji, państw i społeczności islamskich.

W obliczu rysującego się wówczas wyraźnego kryzysu co do dalszych prac CODEXTER, delegacja polska – niezależnie od dotychczasowego poparcia koncepcji konwencji całościowej – opowiedziała się za próbą znalezienia kompromisu poprzez kontynuowanie działania Komitetu w zakresie wypracowania przez CODEXTER (w oparciu o wspomniane wyżej tzw. „wartości dodane” zidentyfikowane uprzednio w raporcie przygotowanym przez prof. Tomuschata), innego instrumentu lub instrumentów prawnych o charakterze częściowym, przydatnych dla zwalczania terroryzmu. Kontynuowanie prac Rady Europy w tym zakresie delegacja polska uznała za niezbędne dla zachowania wiarygodności tej organizacji jako partnera w międzynarodowej akcji przeciwko terroryzmowi oraz dla utrzymania dalszej efektywnej współpracy państw członkowskich w tym obszarze. Zaproponowaliśmy konkretnie skoncentrowanie się na problematyce zapobiegania terroryzmowi oraz współpracy państw w tym zakresie. Ta propozycja spotkała się ostatecznie z aprobatą większości członków Komitetu i znalazła swój wyraz w końcowym dokumencie przyjętym na zakończenie obrad drugiego spotkania CODEXTER

Dla dalszych prac CODEXTER w obszarze przygotowania przyszłego instrumentu prawnego dotyczącego zapobiegania terroryzmowi niewątpliwie istotne i pomocne znaczenie miało zajęcie się już od jego pierwszej sesji problematyką „pochwalania (*apologie*) terroryzmu” oraz „zachęcania do terroryzmu (*incitement to terrorism*)”, w związku z czym powołana została już na drugiej sesji specjalna Grupa Robocza „CODEXTER-Apologie”. W oparciu o analizę licznych ustawodawstw wewnętrznych (w tym także polskiego) przygotowany został ponadto przez dr. O. Ribbelinka z Instytutu Assera obszerny raport analityczny dotyczący różnorodnych aspektów „pochwalania terroryzmu” i „zachęcania do terroryzmu”. Powyższe działania ułatwiły – bez wątpienia – w późniejszej fazie prac ostateczne włączenie do nowej konwencji postanowień dotyczących kryminalizacji „publicznego nawoływania do popełnienia przestępstwa terrorystycznego”.

Należy jednak stwierdzić, że prace CODEXTER nad projektem przyszłej konwencji o zapobieganiu terroryzmowi napotykały na liczne, poważne trudności. Przede wszystkim przez większą część obrad brak było zgody na nadanie przyszłemu instrumentowi w tym zakresie charakteru wiążącej umowy międzynarodowej. Znaczna część państw skłonna była widzieć końcowy rezultat pracy Komitetu raczej w formie projektu zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, aniżeli w postaci projektu Konwencji. Bardzo płynny był też, i to prawie do końca obrad, zakres przedmiotowy opracowywanego instrumentu. Wiele państw opowiadało się za wyłączeniem lub znacznym ograniczeniem kryminalizacji przez nową konwencję „publicznego nawoływania do popełnienia przestępstwa terrorystycznego”. Nie było też zgody co do znaczenia i zakresu samego przestępstwa terrory-

stycznego w rozumieniu nowej konwencji. Duża liczba państw opowiadała się do końca negocjacji za wyłączeniem z katalogu przestępstw terrorystycznych, do których miały odnosić się działania kryminalizowane przez nową konwencję, przestępstw określonych już uprzednio w Międzynarodowej Konwencji o Zwalczeniu Finansowania Terroryzmu, przyjętej w Nowym Jorku 9 grudnia 1999 r.

Te i inne różnice zdań powodowały również, że aż do ostatniej fazy negocjacji szereg państw domagało się włączenia do przyszłej konwencji przepisu przewidującego szerokie możliwości w zakresie składania zastrzeżeń, co – bez wątpienia – w istotny sposób osłabiłoby jednolitość tej konwencji, jej praktyczne znaczenie i rzeczywistą skuteczność. Dlatego też za niewątpliwy sukces negocjacyjny państw opowiadających się za jednolitą i silną konwencją – w tym również Polski – należy uznać przyjęcie w odniesieniu do możliwości zgłaszania zastrzeżeń w stosunku do nowej konwencji ogólnych zasad zawartych w przepisach Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów z 1969 r.

Wspomniane rozbieżności spowodowały jednak, że jakkolwiek CODEXTER na swym szóstym posiedzeniu w grudniu 2004 r. przyjął w pierwszym czytaniu projekt Konwencji Rady Europy o Zapobieganiu Terroryzmowi, to jednak projekt ten był opatrzony bardzo znaczną liczbą odrębnych stanowisk poszczególnych państw w odniesieniu do prawie wszystkich artykułów.

Dopiero w rezultacie długotrwałych i intensywnych konsultacji i negocjacji, CODEXTER na swym ósmym spotkaniu w dniach 28 lutego – 4 marca 2005r. zdołał wypracować *consensus*, niezbędny do ostatecznego przyjęcia w drugim czytaniu projektu Europejskiej Konwencji o Zwalczeniu Terroryzmu i przekazania tego projektu do Komitetu Ministrów Rady Europy. Należy stwierdzić, że mimo początkowych dość poważnych różnic zdań między państwami co do zakresu, a nawet co do potrzeby takiej Konwencji, w końcowej fazie prac CODEXTER dało się wyraźnie zauważyć raczej powszechne zaangażowanie wszystkich państw i ich dążenie do poszukiwania konstruktywnego kompromisu, umożliwiającego ostateczne przyjęcie omawianej Konwencji.

W efekcie takiego podejścia udało się przyjąć – raczej nieoczekiwanie, biorąc pod uwagę początkowe trudności – spójny i jednolity instrument prawny, mający jednocześnie pionierski charakter w skali światowej.

Konwencja Rady Europy jest pierwszą na świecie wielostronną umową międzynarodową, która za podstawowy cel stawia sobie nie zwalczanie i karanie już dokonanych przestępstw terrorystycznych, ale zapobieganie terroryzmowi poprzez kryminalizację przestępstw poprzedzających i przygotowujących ewentualne dokonanie aktów terrorystycznych *sensu stricto*. Wprawdzie szereg konwencji antyterrorystycznych, tzw. sektorowych, za-

wierało incydentalnie także postanowienia o charakterze prewencyjnym, ale były one ograniczone przedmiotowo tylko do przestępstw terrorystycznych objętych każdą z tych konwencji z osobna. Natomiast nowa Konwencja ma charakter kompleksowy, obejmując wszystkie przestępstwa terrorystyczne określone w dziesięciu uniwersalnych konwencjach (wymienionych w Aneksie do tej Konwencji) w kontekście zapobiegania im poprzez kryminalizację różnorodnych przestępstw o charakterze przygotowawczym – to jest publicznego nawoływania do popełnienia przestępstwa terrorystycznego (art. 5 – *Public provocation to commit a terrorist offence*), rekrutacji dla terroryzmu (art. 6 – *Recruitment for terrorism*) oraz szkolenia dla terroryzmu (art. 7 – *Training for terrorism*), a także tzw. przestępstw pomocniczych (*ancillary offences*) wymienionych w art. 9 (współuczestnictwo, organizowanie, kierowanie, pomocnictwo, usiłowanie).

Pomimo początkowej znacznej różnicy zdań między członkami CODEXTER udało się zachować jednolitość podejścia do kwestii kryminalizacji wszystkich trzech przestępstw, określonych w artykułach 5, 6 i 7 Konwencji, a także przestępstw pomocniczych określonych w art. 9. Zachowanie tej jednolitości należy uznać za istotny sukces prowadzonych negocjacji.

W szczególności trudne było ostateczne uzgodnienie treści art. 5, dotyczącego kryminalizacji publicznego nawoływania do popełnienia przestępstw terrorystycznych. Szereg państw miało wątpliwości czy przewidziany w tym artykule obowiązek kryminalizacji nie narusza, gwarantowanego umowami międzynarodowymi, prawa jednostki ludzkiej do swobodnego wyrażania opinii. Proponowano też uznanie możliwości składania zastrzeżeń znacznie ograniczających obowiązki państw wynikające z tego artykułu. Te propozycje zostały jednak ostatecznie odrzucone, a cały kompleks przepisów włączonych do Konwencji w celu zabezpieczenia podstawowych praw i wolności człowieka (w szczególności art. 12 i 21) można uznać za w pełni wystarczający.

Jedyny wyjątek zróżnicowania zobowiązań dotyczących publicznego nawoływania w porównaniu ze zobowiązaniami odnoszącymi się do rekrutacji i szkolenia dla terroryzmu można znaleźć w art. 9 ust. 2 (przestępstwa pomocnicze), gdzie wyłączony został obowiązek kryminalizacji usiłowania popełnienia przestępstwa publicznego nawoływania, przy pozostawieniu obowiązku kryminalizacji usiłowania rekrutacji i szkolenia dla terroryzmu.

Osiągnięto również porozumienie w przedmiocie określenia zakresu sytuacji, w których istniałaby fakultatywna możliwość ustanowienia swej jurysdykcji przez zainteresowane państwo (w ust. 2 artykułu 14, dotyczącego jurysdykcji), wzorując się na rozwiązaniach przyjętych w Międzynarodowej Konwencji o Zwalczeniu Terrorystycznych Zamachów Bombowych z 1997 r. oraz w Międzynarodowej Konwencji o Zwalczeniu Finansowania

Terroryzmu z 1999 r. Ustalono także ostatecznie zakres sytuacji, w której będzie istniał obowiązek ustanowienia przez państwo swej jurysdykcji opartej na zasadzie uniwersalności ścigania (ust. 3 tegoż artykułu). Przyjęto tam kryterium obiektywnego ustanowienia jurysdykcji przez inne państwo, w stosunku do którego nie dokonano ekstradycji, a nie sugerowane alternatywnie kryterium równoległego istnienia w prawie wewnętrznym obu państw analogicznych zasad, na których oparta byłaby jurysdykcja.

Po długotrwałych negocjacjach zdołano też na ósmym spotkaniu CODEXTER rozstrzygnąć sporną kwestię ewentualnego wyraźnego dopuszczenia uznania przez państwa zgłaszające zastrzeżenia przestępstw kryminalizowanych przez Konwencję za przestępstwa polityczne dla celów ekstradycji. Uzgodniono wyraźne dopuszczenie zgłaszania zastrzeżeń do art. 20, powodujących możliwość takiego uznania. Logika dopuszczenia takiego zastrzeżenia oparta była na uprzednim dopuszczeniu analogicznego zastrzeżenia przez Europejską Konwencję o Zwalczaniu Terroryzmu z 1977 r. Natomiast analogicznie do art. 16 tejże Konwencji w wersji zmodyfikowanej Protokołem Zmieniającym z 2003 r., również i w art. 20 obecnej Konwencji zawarto szereg ograniczeń co do warunków i procedury zgłaszania omawianego zastrzeżenia, limitujących faktycznie formalną swobodę państw w tym zakresie.

Natomiast dzięki dość nieoczekiwanej propozycji szwedzkiej, zgłoszonej w przedostatnim dniu obrad, zgodzono się zrezygnować z wysuwanych uprzednio żądań dopuszczenia możliwości zgłaszania zastrzeżeń do szeregu innych artykułów Konwencji. W to miejsce w sprawozdaniu z ósmego spotkania CODEXTER oraz w Raporcie Wyjaśniającym do Konwencji umieszczono informacje o tych propozycjach oraz konkluzję, iż kwestia ewentualnych zastrzeżeń lub deklaracji do obecnej Konwencji winna być w praktyce rozstrzygana w oparciu o reżim prawny ustanowiony przez Konwencję Wiedeńską o Prawie Traktatów z 1969 r. Takie rozwiązanie jest szczególnie ważne dla spójności i jednolitości zobowiązań wynikających z nowej Konwencji i może być uznane za sukces negocjacyjny tych państw, które opowiadały się – tak jak Polska – za jednolitą i silną konwencją, gwarantującą rzeczywistą skuteczność jej przepisów.

Uzgodniono także – po długich i spornych debatach – treść art. 26 Konwencji (*Effects of the Convention*), dotyczącego skutków i wzajemnych relacji między nową Konwencją a innymi regulacjami międzynarodowymi. Artykuł ten próbowano w CODEXTER oprzeć na przepisie zawartym w art. 39 jednej z nowszych konwencji prawno-karnych Rady Europy, tj. Konwencji Rady Europy o Przystępczości Komputerowej z 2001 r. (tzw. *Cybercrime Convention*), ale wskutek opozycji państw Unii Europejskiej ostatecznie ustalono na forum Komitetu Ministrów, że we wspomnianym art. 26 nowej Konwencji umieszczony zostanie ustęp 3 o następującej treści:

„Strony, które są członkami Unii Europejskiej będą w swoich wzajemnych stosunkach stosować reguły Wspólnoty i Unii Europejskiej w zakresie, w jakim istnieją reguły Wspólnoty i Unii Europejskiej dotyczące danego zagadnienia i dające się zastosować w konkretnej sprawie, o ile nie narusza to przedmiotu i celu niniejszej Konwencji oraz nie narusza jej pełnego stosowania wobec innych Stron.”

Ta formuła jest efektem długotrwałego i burzliwego sporu, jaki toczył się na forum CODEXTER w kontekście dyskusji nad tzw. klauzulą rozłączności (*disconnection clause*), zaproponowaną i usilnie promowaną w Komitecie przez przedstawicieli administracji unijnej (Komisji i Rady). Propozycja ta zmierzała do umieszczenia w art. 26 dodatkowego ustępu, określającego – w sposób wyraźny, bardzo zdecydowany i bezprecedensowy w dotychczasowych konwencjach prawno-karnych Rady Europy – pierwszeństwo regulacji unijnych (*Community and EU rules*) w przedmiocie zapobiegania terroryzmowi nad zobowiązaniami wynikającymi dla państw członkowskich Unii z Konwencji Rady Europy o Zapobieganiu Terroryzmowi.

W toku obrad ósmego spotkania CODEXTER – na przełomie marca i kwietnia 2005 r. – gdy doszło do formalnego przedstawienia propozycji unijnej, pociągnęła ona za sobą bardzo ostry sprzeciw ze strony licznych pozaunijnych państw członkowskich Rady Europy, zwłaszcza Rosji, Bułgarii, Turcji a nawet Norwegii. Z państw członkowskich Unii Europejskiej przeciwko wspomnianej propozycji wypowiadała się też Hiszpania. Zarzuty dotyczyły przede wszystkim tego, że wspomniana propozycja prowadzi do stworzenia podwójnego systemu standardów w zakresie zapobiegania terroryzmowi w stosunkach między państwami-stronami nowej Konwencji.

Propozycja unijna spotkała się z bardzo krytyczną oceną ze strony Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w kontekście próby włączenia *disconnection clause* do tej, jak i do innych konwencji prawno-karnych Rady Europy, np. równoległe rozpatrywanego projektu Europejskiej Konwencji Rady Europy w sprawie Prania Dochodów Pochodzących z Przystępstwa, Ich Ujawniania, Zajmowania i Konfiskaty oraz Finansowania Terroryzmu, a także projektu Europejskiej Konwencji o Przeciwdziałaniu Handlu Ludźmi.

W proponowanym tekście unijnym brakowało, jak się wydaje, co najmniej dwóch istotnych i niezbędnych elementów prawnych:

- 1) dokładnego sprecyzowania jakie to *Community and EU rules* mają mieć dla państw unijnych pierwszeństwo przed zobowiązaniami wynikającymi z Konwencji Rady Europy. Jak wiadomo, źródła tzw. wtórnego (pochodnego) prawa europejskiego mają bardzo zróżnicowany charakter co do ich zakresu i mocy wiążącej (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia, opinie).

2) wyraźnego wykluczenia możliwości, że wspomniane *Community and EU rules* nie będą mogły wprowadzić między państwami unijnymi wymogów i standardów prawnych niższych aniżeli te, które wprowadzi Konwencja Rady Europy.

Należy także mieć na uwadze bardzo problematyczną zgodność proponowanego przez Unię przepisu chociażby z art. 27 Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów („Prawo wewnętrzne a przestrzeganie traktatów”).

Ostatecznie przyjęta w Komitecie Ministrów Rady Europy, cytowana wyżej kompromisowa wersja art. 26 ust. 3, pozostawia jednak nadal wiele niejasności, które – co gorsza – ujawniły się już w tak krótkiej praktyce implementacji Konwencji z 2005 r. Będzie o tym mowa dalej, w kontekście inicjatyw unijnych dotyczących „Decyzji ramowej o zwalczaniu terroryzmu”, będących właśnie efektem praktycznego wykorzystywania przez Unię Europejską mechanizmu klauzuli rozłączności.

Zainicjowana, wypracowana i przyjęta na forum Rady Europy Konwencja z 16 maja 2005 r. ustanawia normy prawne dotyczące podejmowania skutecznych środków mających na celu zapobieganie terroryzmowi oraz jego negatywnym skutkom. Czyni to przez wprowadzenie nowych kategorii przestępstw, takich jak publiczne nawoływanie do popełnienia przestępstw o charakterze terrorystycznym, rekrutacja oraz szkolenie na rzecz terroryzmu, zwiększając tym samym oddziaływanie prewencyjne w tym zakresie. Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi stanowi istotne novum.

Jej ocena musi jednak uwzględniać fakt, że powstała ona w zasadzie jako rezultat niemożności wypracowania w ramach Rady Europy całościowej (*comprehensive*) konwencji o terroryzmie, która w założeniach miała, wykorzystując istniejący dorobek Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rady Europy i Unii Europejskiej, wzbogacić istniejący już model walki z terroryzmem o swoistą „wartość dodaną”, wypełniając tym samym luki, jakie w tym zakresie istnieją w pozytywnym prawie międzynarodowym. Nie należy zapominać o konieczności podejmowania skutecznych działań w celu ochrony praw człowieka, w szczególności prawa do życia, zarówno przez środki podejmowane na poziomie krajowym, jak i przez współpracę międzynarodową.

Konwencja Rady Europy o Zapobieganiu Terroryzmowi jest pierwszym aktem prawa międzynarodowego, którego celem jest kompleksowe uregulowanie współpracy międzypaństwowej – nie w zakresie zwalczania i karania popełnionych już przestępstw o charakterze terrorystycznym – ale w dziedzinie zapobiegania terroryzmowi. Jej celem jest penalizacja czynów poprzedzających i przygotowujących dokonanie aktu terrorystycznego.

Strony Konwencji zobowiązują się do podjęcia wszelkich środków w zakresie edukacji, kultury, informacji i mediów, mających na celu zapo-

bieganie przestępstwom o charakterze terrorystycznym. W ramach powyższych działań Strony będą wspierać tolerancję oraz dialog między kulturami i religiami, a także podnosić świadomość społeczną dotyczącą przyczyn oraz skutków terroryzmu. Strony zobowiązują się również do nawiązania i wspierania współpracy między właściwymi organami, która ma polegać w szczególności na wymianie informacji, poprawie bezpieczeństwa fizycznego osób i obiektów, jak również koordynacji zarządzania kryzysowego.

Potrzeba związania Rzeczypospolitej Polskiej Konwencją wynika z konieczności podjęcia skutecznych kroków zmierzających nie tylko do karania i ścigania sprawców przestępstw o charakterze terrorystycznym, ale także pełniejszego i skuteczniejszego zapobiegania ich popełnianiu. Zwiększona w ostatnich latach liczba przestępstw o charakterze terrorystycznym spowodowała, że pojawiła się konieczność bardziej skutecznej walki z tego typu przestępczością.

Wejście w życie niniejszej Konwencji spowoduje szerszą penalizację czynów poprzedzających i przygotowujących przestępstwa o charakterze terrorystycznym. W ich ściganiu będą pomocne regulacje dotyczące wzajemnej pomocy w zakresie prowadzenia dochodzeń i śledztw oraz postępowań karnych i ekstradycyjnych. Wejście Konwencji w życie i jej stosowanie pozwoli w perspektywie czasowej na zmniejszenie liczby aktów terrorystycznych i ich ofiar, a to poprzez wcześniejsze wykrywanie przestępstw przygotowawczych i niedopuszczanie do popełnienia aktów o charakterze terrorystycznym.

Jakkolwiek w uzasadnieniu do wniosku o ratyfikację przez Polskę Konwencji Rady Europy o Zapobieganiu Terroryzmowi dość niefrasobliwie stwierdzono, że „nie jest konieczne podjęcie dodatkowych środków prawnych w celu wykonania niniejszej Konwencji”, to jednak nie wydaje się, aby dla realizacji zobowiązań wynikających z tej Konwencji możliwe było oparcie się na samej Konwencji (która nie ma charakteru samowykonalnego!), bądź też na istniejącym obecnie polskim prawie karnym. W obszarze tym istnieje w chwili obecnej – jak się wydaje – pewna luka uniemożliwiająca skuteczne zapobieganie popełnianiu tego rodzaju nowych przestępstw, do kryminalizacji których zobowiązuje państwa-strony przedmiotowa Konwencja.

Dodatkowa i raczej nieoczekiwana trudność powstaje tutaj również w związku z najnowszą „inicjatywą” Komisji i Rady Unii Europejskiej, związaną z opracowaniem i przyjęciem 18 kwietnia 2008 r. „Decyzji ramowej zmieniającej decyzję ramową 2002/475/JHA w sprawie zwalczania terroryzmu”. Pierwsza decyzja ramowa na ten temat, przyjęta w 2002 r., jest podstawowym dokumentem unijnym dotyczącym zwalczania terroryzmu. Decyzja ta mieści w sobie katalog aktów uznawanych przez Unię za akty terrorystyczne i zarazem obliguje państwa członkowskie do uznania

tych czynów za przestępstwa. Sam fakt rozszerzenia przez Unię katalogu czynów kryminalizowanych w „Decyzji ramowej” w związku z przyjęciem Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi nie jest niczym niewłaściwym. Wątpliwości powstają, gdy przyjrzymy się bliżej chociażby definicjom nowych przestępstw w ujęciu Konwencji Rady Europy i określeniom tychże przestępstw przez „Decyzję ramową”. Występują tu istotne różnice w zakresie przedmiotowym i podmiotowym omawianych czynów przestępczych. Dotyczy to w szczególności określenia przestępstwa „rekrutacji na rzecz terroryzmu”, gdzie „Decyzja ramowa” używa języka prawnego dalece odmiennego od Konwencji Rady Europy.

Niezależnie od odmiennego języka prawnego użytego tutaj w obu instrumentach, należy też zwrócić uwagę na fakt, że „przestępstwa o charakterze terrorystycznym” w rozumieniu Konwencji Rady Europy z 2005 r. zostały określone jako „pozostające w zakresie i zdefiniowane w jednym z traktatów wymienionych w Załączniku” do tej Konwencji, a więc zostały one ujęte w sposób sektorowy. Natomiast pojęcie „czynów wyszczególnionych w art. 1 ust. 1 lub w art. 2 ust. 2” Decyzji Ramowej o zwalczaniu terroryzmu opiera się raczej na próbie zbudowania całościowej unijnej definicji „przestępstw terrorystycznych”. Transpozycja obu tych podejść – już tylko jeśli chodzi o definicje – może pociągać za sobą istotne trudności dla państw tak będących Stronami Konwencji Rady Europy, jak i Członkami Unii Europejskiej.

Ponadto, istnieje – jak się wydaje – dość istotna rozbieżność pomiędzy wynikającym z Konwencji Rady Europy obowiązkiem kryminalizacji przez państwa-strony tej Konwencji usiłowania popełnienia przestępstw „rekrutacji na rzecz terroryzmu” oraz „szkolenia na rzecz terroryzmu”, a wyraźnym wyłączeniem obowiązku kryminalizacji usiłowania popełnienia tychże przestępstw przez najnowszą Decyzję Ramową z 2008 r. Decyzja Ramowa, w przeciwieństwie do Konwencji Rady Europy, pozostawia państwom unijnym swobodę decydowania o kryminalizowaniu usiłowania „rekrutacji na rzecz terroryzmu” oraz „szkolenia na rzecz terroryzmu” lub też o nieuznawaniu tych działań za przestępstwa.

Ta różnica może powodować kolizję zobowiązań państw członkowskich Unii Europejskiej, będących równoległe stronami Konwencji Rady Europy z 2005 r. Może też pociągnąć za sobą negatywną reakcję państw-stron Konwencji Rady Europy, nie będących członkami Unii Europejskiej, na których – w myśl Konwencji – spoczywa obowiązek kryminalizacji usiłowania popełnienia przestępstw „rekrutacji na rzecz terroryzmu” i „szkolenia na rzecz terroryzmu”, z którego to obowiązku, w myśl najnowszej Decyzji Ramowej, zwolnione byłyby we wzajemnych stosunkach Państwa Członkowskie Unii Europejskiej. Ponieważ mogłoby to rzutować negatywnie na stosunki między obiema organizacjami, sprawa ta wymaga dokładniejszego wyjaśnienia.

Analizując bliżej najnowszy przedmiotowy dokument unijny, należy zauważyć, że ma formę tzw. „decyzji ramowej” i dotyczy wprowadzenia odpowiednich zmian również w dokumencie o tym samym charakterze. Od strony merytorycznej przedmiot omawianych decyzji mieści się w tzw. „trzecim filarze” Unii Europejskiej”, który obejmuje współpracę w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości (policyjnej i sądowej). Katalog aktów prawa pochodnego podejmowanych w trzecim filarze Unii Europejskiej został zamieszczony w Artykule 34 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, który stwierdza, że Rada Unii może:

„(...) b) podejmować decyzje ramowe w celu zbliżania przepisów ustawowych i wykonawczych. Decyzje ramowe wiążą Państwa Członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiają jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Nie mogą one wywoływać skutku bezpośredniego”.

Jak stwierdzono w jednym z najnowszych polskich podręczników prawa europejskiego: „decyzje ramowe są wiążące co do celu, który ma być osiągnięty i wymagają transpozycji do prawa krajowego, zostawiając państwom członkowskim swobodę w przedmiocie form i metody implementacji”.

Ponieważ uprzednio w 2002 r. forma „decyzji ramowej” została wybrana i zastosowana do podstawowej regulacji unijnej odnoszącej się do zwalczania terroryzmu, kolejny instrument mający poszerzyć zakres przedmiotowy tej regulacji został – jak się wydaje słusznie – przyjęty w analogicznej postaci „decyzji ramowej”. Ponadto, jak wskazuje praktyka, decyzje ramowe są najczęściej stosowanym instrumentem w ramach III filara Unii Europejskiej.

W omawianym przypadku „decyzji ramowej”, zmieniającej uprzednią „decyzję ramową” w sprawie zwalczania terroryzmu, gdzie proponowana zmiana spowodowana jest *de facto* przyjęciem nowej, pozaunijnej umowy międzynarodowej – tj. Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi z 2005 r. – komplikuje się nieco wspomniana wyżej kwestia transpozycji do prawa krajowego. Czy ma być to transpozycja prawa międzynarodowego w klasycznym jego rozumieniu (tj. Konwencji z 2005 r.), czy też prawa unijnego (tj. odpowiednich przepisów Decyzji Ramowej z 2008 r.)?

Istotnym problemem wydaje się także być to, w jakim zakresie Rzeczpospolita Polska ma przyjąć zobowiązania w zakresie kryminalizacji usiłowania rekrutacji i szkolenia terrorystów – w obliczu istotnych rozbieżności przedmiotowych pomiędzy Konwencją Europejską z 2005 r. oraz Decyzją Ramową z 2008 r. W związku z tym, dla ostatecznego rozstrzygnięcia tego problemu, konieczna wydaje się jednak regulacja prawna na szczeblu ustawowym.

Dr Ewa M. Guzik-Makaruk
Uniwersytet w Białymstoku

Rozwiązania materialnoprawne w obszarze penalizacji terroryzmu w Republice Federalnej Niemiec i Austrii na tle decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej w sprawie zwalczania terroryzmu

O tym, że terroryzm stanowi jedno z największych zagrożeń dla współczesnego społeczeństwa, państwa i jednostek nie trzeba nikogo przekonywać. Zjawisko to pociągnęło za sobą w ostatnich latach wiele niewinnych ofiar i wywołało ogromne straty. Stąd istnieje bardzo wyraźna potrzeba stworzenia efektywnego instrumentarium, służącego przede wszystkim zapobieganiu temu transgranicznemu fenomenowi oraz jego zwalczaniu.

W dążeniu do lepszego poznania prawnych mechanizmów zapobiegania i zwalczania terroryzmu wykorzystano metodę prawno-porównawczą w głębokim przekonaniu, że komparatystyka prawnicza może być źródłem poznania i inspiracji do pewnych zmian legislacyjnych, przyczyniając się do budowy teoretycznego modelu, bardziej udanego od modeli wyjściowych.

Wypada powtórzyć za R. Tokarczykiem, że ujęcie komparatystyczne pozwala jednym legislatorom czerpać nauki z doświadczeń legislatorów innych. Biorąc pod uwagę, iż jedną z merytorycznych przesłanek komparatystyki prawniczej jest otwartość na zewnętrzne wobec krajowych prawa i doktryny prawne,¹⁾ zdecydowano się w wyborze płaszczyzny porównawczej na dwa państwa. Są nimi Republika Federalna Niemiec oraz Republika Austrii.²⁾

Za wyborem RFN, jako płaszczyzny porównawczej, przemawiało przede wszystkim to, że kraj ten może pochwalić się dużo starszą od polskiej regulacją prawną w odniesieniu do grup terrorystycznych, a także posiada bogatsze doświadczenia, gdyż w swej historii borykał się już kilkakrotnie z problemem zagrożeń działalnością terrorystyczną. Ponadto sądy niemieckie procedowały już wielokrotnie w sprawach dotyczących udziału

¹⁾ R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Zakamycze 2005, s. 36 i 137.

²⁾ Odrębne i poszerzone analizy wybranych porządków prawnych w obszarze terroryzmu, zob.: E. M. Guzik-Makaruk, W. Filipkowski, *Kryminalizacja grup terrorystycznych w ustawodawstwie RFN i Polski. Próba studium komparatystycznego*, [w:] K. Indecki (red.), *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*, Poznań, Białystok, Łódź 2006, s. 83-103; E. M. Guzik-Makaruk, *Przestępstwa terrorystyczne w ujęciu kodeksu karnego Republiki Austrii*, opracowanie przyjęte do druku w Przeglądzie Policyjnym.

łu w grupach terrorystycznych,³⁾ a zatem miały możliwość zastosowania w praktyce odnośnych zapisów ustawy karnej. Wcześniej też implemmentowano w RFN kluczową dla walki z terroryzmem decyzję ramową Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 r. o zwalczaniu terroryzmu.⁴⁾

Do analizy wybrano także ustawodawstwo kodeksowe Austrii, która jest niemieckojęzycznym krajem, będącym członkiem Unii Europejskiej już od ponad dwudziestu lat. Austria przystąpiła do struktur unijnych 1 stycznia 1995 r., natomiast RFN była jednym z państw założycielskich Wspólnot Europejskich, które podpisały Traktat Rzymski ponad półwiecze temu – 25 marca 1957 r.

Wydaje się, że badanie wybranych instrumentów prawa materialnego w dwóch państwach należących do tej samej organizacji międzynarodowej, w dodatku zajmującej się niejako tworzeniem „sektorowego prawa karnego”, może przynieść ciekawe rezultaty projektujące dla innych porządków prawnych, a przede wszystkim dla naszego rodzimego prawodawcy, który właściwie nie posiada prawie żadnych doświadczeń w budowaniu efektywnego systemu zapobiegania terroryzmowi.

W celu porównania kilku systemów prawnych dobrze byłoby znaleźć pewien model, który mógłby stanowić punkt odniesienia w dokonywanych analizach i rozważaniach. Warto uświadomić sobie, że nie ma takiego idealnego wzorca, ale zawsze przecież można czynić starania o jego wypracowanie.

Punkt odniesienia do porównań w niniejszym opracowaniu stanowią postanowienia decyzji ramowej Rady UE z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (przywoływanej w dalszej części opracowania bez bliższego określenia jako decyzja lub decyzja ramowa).

Trudno zaryzykować tezę, że model stworzony w oparciu o decyzję ramową jest modelem idealnym, ale z uwagi na to, że zarówno RFN, jak i Austria są członkami Unii Europejskiej uznano za uzasadnione dokonanie analizy ustawodawstw na tle owej decyzji, która stanowi przecież efekt pracy przedstawicieli państw tzw. „starej Unii” czy „państw piętnastki” w ramach Rady UE, czyli także ministrów niemieckich i austriackich. Można zatem domniemywać, że w toku prac legislacyjnych na forum Rady doszło do wymiany doświadczeń i poglądów przedstawicieli różnorod-

³⁾ W latach 1996-2002, z mocy § 129a StGB skazano 28 osób. Zob. H. Ostendorf [w:] U. Kindhäuser, U. Neumann, H.-U. Paeffgen (red.), *Strafgesetzbuch. Nomos Kommentar*, Band 1, Baden-Baden 2005, s. 29.

⁴⁾ Decyzja ramowa Rady z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu, Dziennik Urzędowy 2002 r., L 164. Zob. także: F. Jasiński, P. Rakowski, *Walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem* [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej, Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005, s. 263 i nast.

nych porządków prawnych z piętnastu „starych” krajów unijnych, których wspólnym mianownikiem na pewno było to, że są to państwa o ugruntowanej tradycji demokratycznej.

Przed przystąpieniem do analizy merytorycznej problematyki zakresowej w tytule publikacji należałoby poczynić kilka uwag wstępnej natury, a dotyczących przede wszystkim wskazania podstawowych aktów prawnych oraz genezy regulacji, nazwijmy je umownie „antyterrorystycznych”.

Technika prawodawcza przyjęta w analizowanych porządkach prawnych jest dość podobna, a to, co przede wszystkim zbliża do siebie kodeksy karne RFN i Austrii to przyjęcie intytulacji poszczególnych przepisów. Należy zaznaczyć, że zarówno w kodeksie karnym RFN, kodeksie karnym Austrii, jak i w postanowieniach decyzji ramowej poszczególne przepisy opatrzone są określeniami nazwowymi, co przesądza o zakresie przedmiotowym regulacji. Jest to niezmiernie istotne, gdyż o ile przy kształtowaniu ustawowych znamion przestępstwa prawodawca czasami nie posługuje się wprost, konkretnie nazwanymi znamionami (np. związek terrorystyczny - § 129a niemieckiego k.k.), o tyle użyta przez ustawodawcę nazwa danego typu wyznacza obiektywny przedmiot uregulowania.

Kodeks karny⁵⁾ Republiki Federalnej Niemiec jest przykładem najstarszych kodyfikacji prawa karnego materialnego w całej Europie. Wprawdzie od chwili uchwalenia pierwszej wersji ustawy, ulegała ona wielu mniejszym lub obszerniejszym zmianom, ale faktem jest, iż kodyfikacja w pierwotnej postaci pochodzi z końca XIX w. [z 1871 r. – dop. E.M.G-M.]. Ustawa została uchwalona na początku panowania cesarstwa Hohenzollernów i kanclerstwa Otto von Bismarcka, krótko po powstaniu II Rzeszy Niemieckiej. Kodeks obowiązywał w Republice Weimarskiej, III Rzeszy Niemieckiej, a po zjednoczeniu RFN i NRD, które nastąpiło w 1990 r.,⁶⁾ obowiązuje na terytorium nowo ukształtowanej Republiki Federalnej Niemiec.⁷⁾

Pierwotna wersja k.k. nie obejmowała zakresem kryminalizacji czynów o charakterze terrorystycznym. Ustawodawca niemiecki w 1871 r., wychodząc naprzeciw istniejącym potrzebom zareagował prawnokarnie (w § 129 StGB) jedynie na tworzenie związków kryminalnych, kreując tym samym

⁵⁾ Das Strafgesetzbuch vom 15 Mai 1871, RGBl 1871, 127 mit weiteren Änderungen.

⁶⁾ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31 August 1990, BGBl II 1990, 889.

⁷⁾ Zjednoczenie Niemiec nastąpiło 3 października 1990 r. na mocy porozumienia zawartego podczas moskiewskiej konferencji „dwa plus cztery” (RFN, NRD plus Francja, USA, Wielka Brytania i ZSRR).

instrument do zwalczania czynów motywowanych politycznie, wrogich dla państwa niemieckiego.⁸⁾

Jakiś czas potem rozciągnięto penalizację na wspieranie tych grup, by wreszcie ukształtować przedmiotowe znamiona przestępstwa jako zakładanie, udział, wspieranie czy pozyskiwanie nowych członków do związków kryminalnych. Nowelizacją z 1951 r.⁹⁾ ostatecznie zrezygnowano z wymogu politycznie motywowanych dążeń,¹⁰⁾ jako celu zachowania sprawcy. Trzeba pamiętać, iż § 129 StGB był nagminnie wykorzystywany w czasach narodowego socjalizmu do zwalczania wrogów politycznych.

Nazwa „związki terrorystyczne” została wprowadzona do kodeksu karnego w 1976 r., kiedy to ustawodawca zdecydował się na przyjęcie tzw. ustawy antyterrorystycznej.¹¹⁾ Nowelizacja owa dokonywała szeregu zmian we wszystkich kodyfikacjach penalnych, dotycząc przepisów prawa karnego materialnego, procesowego i wykonawczego. Przyczyną tak szerokich zmian było aktywne funkcjonowanie ruchów anarchistyczno-terrorystycznych, działających z użyciem przemocy, w tym zamordowanie 11-tu izraelskich sportowców przez arabskich terrorystów w czasie igrzysk olimpijskich w Monachium w 1972 r.¹²⁾ Od lat 70. XX w. istniało także realne zagrożenie ze strony radykalnych terrorystów lewackich z Frakcji Czerwonej Armii (RAF), nazywanej początkowo „grupą Baader-Meinhof”, od nazwisk jej założycieli – Andreea Baadera i Ulrike Meinhof. Niemal bezpośrednio przed nowelizacją kodeksów, w kwietniu 1975 r. RAF przeprowadziła spektakularną akcję połączoną z okupacją ambasady RFN w Sztokholmie. Terrorysty żądali uwolnienia 26 przebywających w więzieniach członków ugrupowania. Ówczesny kanclerz RFN, Helmut Schmidt odmówił spełnienia żądań terrorystów. W odpowiedzi na odmowę, dwóch dyplomatów zostało zabitych, a budynek wysadzony w powietrze.

Nowelizacja, dokonana ustawą zmieniającą z 1976 r., wprowadziła do kodeksu karnego nowy typ czynu zabronionego, mianowicie § 129a StGB, stanowiący kwalifikowany typ przestępstwa związków kryminalnych.

⁸⁾ Więcej na temat genezy, zob. K. Lange, *Many a Lord is Gilty, Indeed For Many a Poor Man's Dishonest Deed: Gangs of Robbers in Early Modern Germany* [w:] C. Fijnaut, L. Paoli (red.), *Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*, Dordrecht 2004, s. 110-111.

⁹⁾ Pierwsza nowelizacja StGB, BGBl. I 1951, 739.

¹⁰⁾ H. J. Rudolphi, U. Stein [w:] H. J. Rudolphi, J. Wolter (red.), *Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch. Band II Besonderer Teil (§§ 80-358)*, München 2005, s. 2.

¹¹⁾ Gesetz zur Änderung des StGB, der StPO, des GVG, der BRAO und des StVollzG vom 18.08.1976, BGBl I 1976, 2181.

¹²⁾ A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych od Trevi do Tampere* [w:] F. Jasiński, K. Smoter, *op. cit.*, s. 10.

Ustawodawca określił ten czyn jako „tworzenie związków terrorystycznych”.¹³⁾

Dalsze postępy w rozszerzaniu kryminalizacji działalności związków terrorystycznych poczyniono w 2002 r. w drodze 34-tej ustawy zmieniającej StGB.¹⁴⁾ Do kodeksu karnego wprowadzono wówczas § 129b zatytułowany: „Kryminalne i terrorystyczne związki za granicą. Rozszerzony przypadek i konfiskata”. Przyczyną tej nowelizacji była potrzeba rozszerzenia obowiązku ustawy karnej niemieckiej na związki terrorystyczne zakładane za granicą. Przepisy § 129 i § 129a wymagają, aby związek kryminalny czy terrorystyczny, choćby w formie częściowej organizacji, powstał na terenie RFN. Poza zakresem kryminalizacji pozostawały zatem związki terrorystyczne zakładane za granicą. Kolejną przyczyną nowej regulacji, bodźcem o niewątpliwym znaczeniu były ataki terrorystyczne na wieże *World Trade Center* w Nowym Jorku i na Pentagon 11 września 2001 r.¹⁵⁾ Wreszcie, uchwalenie zmian przesądziła decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu, która jak każdy instrument tego rodzaju, wymagała implementacji do prawa wewnątrz krajowego.

Kodeks karny¹⁶⁾ Republiki Austrii został uchwalony w 1974 r. i zastąpił ustawę karną z 1852 r.¹⁷⁾ Obecnie obowiązujący kodeks, uznawany za nowoczesny i nawiązujący do postępowych osiągnięć współczesnej światowej myśli prawniczej,¹⁸⁾ obowiązuje od 1 stycznia 1975 r. W czasie swego ponad trzydziestoletniego już okresu obowiązywania podlegał dość licznym nowelizacjom.

Ukształtowanie przepisów części ogólnej i szczególnej kodeksu karnego w reakcji na zjawisko terroryzmu posiada swoje zakotwiczenie w przepisach prawa międzynarodowego, ze szczególnym uwzględnieniem umów, których sygnatariuszem jest Austria.¹⁹⁾ Rozwiązania „antyterrorystyczne” zostały wprowadzone do kodeksu karnego w 2002 r.²⁰⁾ w drodze ustawy

¹³⁾ § 129a *Bildung terroristischer Vereinigungen*.

¹⁴⁾ Änderungsgesetz vom 22.08.2002, BGBl I 2002, 3390.

¹⁵⁾ G. Altwater, *Das 34. Strafrechtsänderungsgesetz - § 129b StGB*, NStZ 2003, z. 4, s. 179.

¹⁶⁾ Bundesgesetz vom 23 Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch — StGB), BGBl 1974, nr 60.

¹⁷⁾ Strafgesetz vom 27 Mai 1852 über Verbrechen, Vergehen und Übertretungen, Allgemeines Reichs-Gesetz- und Regierungsblatt für das Kaiserthum Österreich 1852, s. 493 i n.

¹⁸⁾ J. Bafia, *Słowo wstępne [w:] Austriacki kodeks karny. Ustawa związkowa z 23 stycznia 1974 r. o czynach zagrożonych karą sądową*, tłum. H. Holder, Warszawa 1980, s. 4.

¹⁹⁾ H. Fuchs, *Aktuelle Strafrechtsentwicklung in Österreich. Seminar in Kyoto*, Japan, vom 17. bis 24. September 2005, www.univie.ac.at/strafrecht-fuchs/publ/kyoto2005.pdf, s. 4, 5.

²⁰⁾ Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch, die Strafprozeßordnung 1975, das Strafvollzugsgesetz, das Suchtmittelgesetz, das Gerichtsorganisationsgesetz, das Waffengesetz 1996 und das Fremdenengesetz 1997 geändert werden (Strafrechtsänderungsgesetz 2002), BGBl 2002, nr 134.

zmieniającej kodeks karny, ale także kodeks postępowania karnego, kodeks karny wykonawczy, ustawę o środkach odurzających i psychotropowych, ustawę o ustroju sądownictwa, ustawę o broni oraz prawo o cudzoziemcach.

Z uzasadnienia²¹⁾ ustawy nowelizującej wynika, że służy ona realizacji międzynarodowych wymogów w obszarze zwalczania terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i komputerowej. Wskazuje się tu przede wszystkim na konieczność dostosowania przepisów wewnątrz krajowych do postanowień następujących aktów:

1. przywoływanej już decyzji ramowej w sprawie zwalczania terroryzmu;
2. wspólnego działania Rady 98/733/WSiSW z 21 grudnia 1998 r. w sprawie uznawania za przestępstwa uczestnictwa w organizacji przestępczej w Państwach Członkowskich Unii Europejskiej;²²⁾
3. międzynarodowej konwencji o zwalczaniu finansowania terroryzmu, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 9 grudnia 1999 r.;²³⁾
4. rezolucji 1373 (2001) przyjętej przez Radę Bezpieczeństwa 28 września 2001 r. o międzynarodowej współpracy w walce z zagrożeniami międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa przez akty terrorystyczne;
5. konwencji przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, podpisanej na konferencji w Palermo 15 listopada 2000 r.²⁴⁾

Geneza regulacji „antyterrorystycznych” w kodeksie karnym Austrii sięga przełomu XX i XXI wieku. Przepisy te znalazły się w ustawie karnej dość późno, a ich wprowadzenie wymogły dopiero zobowiązania międzynarodowe, z których najbardziej „przymusowy” charakter miała decyzja ramowa w sprawie zwalczania terroryzmu. Należy jednak pamiętać, że Austria na przestrzeni XX wieku nie borykała się z takimi problemami, jak choćby RFN, która posiadała własne terrorystyczne ugrupowania działające na jej terytorium.

Dla jasności wyводу przyjęto w poniższych rozważaniach tabelaryczną formę prezentacji obowiązującego stanu prawnego w wybranych państwach. Pod każdą z tabel umieszczono uwagi wyjaśniające oraz zwięzłą ocenę i wnioski, co do zgodności wybranych regulacji z rozwiązaniami niejako narzuconymi przez Unię Europejską.

²¹⁾ www.uibk.ac.at/strafrecht/strafrecht/straeg2002.pdf.

²²⁾ Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich z 1998 r., L 351.

²³⁾ Dz. U. 2004 r., nr 263, poz. 2620.

²⁴⁾ Dz. U. 2005 r., nr 18, poz. 158.

Przedmiot regulacji	Definicja przestępstw terrorystycznych
Decyzja ramowa	<p>Art. 1 ust. 1. „Każde Państwo Członkowskie podejmuje niezbędne środki zapewniające, że zamierzone czyny, wskazane poniżej w lit. a)-i), określone zgodnie z prawem krajowym jako przestępstwa, które ze względu na swój charakter i kontekst mogą wyrządzić poważne szkody krajowi lub organizacji międzynarodowej, gdy zostają popełnione w celu:</p> <ul style="list-style-type: none"> - poważnego zastraszenia ludności, lub - bezprawnego zmuszenia rządu lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania działania, lub - poważnej destabilizacji lub zniszczenia podstawowych politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych struktur kraju lub organizacji międzynarodowej, <p>są uważane za przestępstwa terrorystyczne [podkreślenie: E.M.G.-M]</p> <ul style="list-style-type: none"> a) ataki na życie ludzkie, które mogą powodować śmierć; b) ataki na integralność cielesną osoby; c) porwania lub branie zakładników; d) spowodowanie rozległych zniszczeń obiektów rządowych lub obiektów użyteczności publicznej, systemu transportowego, infrastruktury, włącznie ze zniszczeniem systemu informacyjnego, stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym, miejsca publicznego lub mienia prywatnego, mogące zagrozić życiu ludzkiemu lub mogące spowodować poważne straty gospodarcze; e) zajęcie statku powietrznego, statku lub innego środka transportu publicznego lub towarowego; f) wytwarzanie, posiadanie, nabywanie, przewożenie, dostarczanie lub używanie broni, materiałów wybuchowych lub jądrowych, broni biologicznej lub chemicznej, jak również badania i rozwój broni biologicznej i chemicznej; g) uwalnianie substancji niebezpiecznych lub powodowanie pożarów, powodzi lub wybuchów, których rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego; h) zakłócenia lub przerwy w dostawach wody, energii elektrycznej lub wszelkich innych podstawowych zasobów naturalnych, których rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego; i) zagrożenie popełnieniem czynów wymienionych w lit. a)-h) [podkreślenie: E.M.G.-M].”
K.k. RFN	§ 129a ust. 1-3
K.k. Austrii	§ 278c

Tabela nr 1. Przestępstwa terrorystyczne w decyzji ramowej i w kodeksach karnych Niemiec i Austrii

Źródło: opracowanie własne

Uwagi

Ustawodawca niemiecki penalizuje w § 129a ust. 1-3 kodeksu karnego te zachowania, które określone są mianem przestępstw terrorystycznych w decyzji ramowej. Są to:

- zakładanie związku lub członkostwo w związku, którego cele albo działalność są skierowane na popełnianie następujących przestępstw: morderstwo (§ 211 StGB) lub zabójstwo (§ 212 StGB), ludobójstwo (§ 6 ko-

- deksu karnego międzynarodowego²⁵⁾, zbrodnie przeciwko ludzkości (§ 7 kodeksu karnego międzynarodowego), zbrodnie wojenne (§ 8 - § 12 kodeksu karnego międzynarodowego), przestępstwa przeciwko wolności z § 239a StGB (uprowadzenie człowieka w celu szantażowania osób trzecich) lub z § 239b StGB (wzięcie zakładnika)²⁶⁾;
- zakładanie związku, którego cele albo działalność są skierowane na to, by:
 - a. wyrządzić innemu człowiekowi ciężkie szkody fizyczne lub psychiczne, w szczególności określone w § 226 StGB (ciężkie uszkodzenie ciała);
 - b. popełnić przestępstwa określone w następujących przepisach: § 303b StGB (sabotaż komputerowy), § 305 StGB (zniszczenie budowli), § 305a (zniszczenie środków pracy o ważnym znaczeniu);
 - c. popełnić przestępstwa powszechnie niebezpieczne w przypadkach: §§ 306-306c StGB (podpalenie, ciężkie podpalenie, szczególnie ciężkie podpalenie, podpalenie ze skutkiem śmiertelnym) albo § 307 ust. 1-3 StGB (umyślne wywołanie eksplozji przy wykorzystaniu energii jądrowej), § 308 ust. 1-4 StGB (umyślne wywołanie eksplozji z wykorzystaniem materiałów wybuchowych), § 309 ust. 1-5 StGB (umyślne nadużycie promieni jonizujących), § 313 StGB (sprowadzenie niebezpieczeństwa powodzi), § 314 StGB (sprowadzenie powszechnego niebezpieczeństwa zatrucia), § 315 ust. 1, 3 lub 4 StGB (niebezpieczne zamachy na ruch kolejowy, morski lub powietrzny), § 316b ust. 1 lub 3 StGB (zakłócanie pracy przedsiębiorstw publicznych), § 316c ust. 1-3 StGB (ataki na ruch morski lub powietrzny) lub § 317 ust. 1 StGB (zakłócanie pracy urzędów telekomunikacyjnych);
 - d. popełnić przestępstwa przeciwko środowisku naturalnemu w wypadkach § 330a ust. 1-3 (ciężkie narażenie na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia poprzez rozpuszczenie trucizny);
 - e. popełnić przestępstwa z § 19 ust. 1-3 (umyślne nielegalne wytwarzanie lub handel bronią atomową), § 20 ust. 1 lub 2 (umyślne nielegalne wytwarzanie lub handel bronią biologiczną lub chemiczną), § 20a ust. 1-3 (umyślne nielegalne wytwarzanie lub handel minami przeciwpięchotnymi), każdorazowo także w związku z § 21 (czyny popełnione poza zakresem obowiązywania ustawy), albo przestępstwa określone w § 22a ust. 1-3 ustawy (szczególne przepisy karne, np. nielegalne

²⁵⁾ Völkerstrafgesetzbuch vom 26 Juni 2002, BGBl I 2002, 2254. Uchwalenie przedmiotowego kodeksu stanowiło odpowiedź ustawodawcy niemieckiego na Statut Rzymski Międzynarodowego Trybunału Karnego, który został przyjęty 17 lipca 1998 r. i wszedł w życie 1 lipca 2002 r. [przyj. E.M.G.-M].

²⁶⁾ § 129a ust. 1 StGB.

wytwarzanie broni wojennej bez wymaganego zezwolenia) o kontroli broni wojennej²⁷⁾;

f. popełnić przestępstwa z § 51 ust. 1-3 ustawy o broni²⁸⁾ (umyślne nielegalne posiadanie broni, wytwarzanie, handel bronią²⁹⁾;

- skierowanie działalności związku na zagrożenie popełnieniem czynów określonych w § 129a ust. 1 lub 2 StGB³⁰⁾ ;

W § 278c austriackiego kodeksu karnego, noszącym tytuł „Przestępstwa terrorystyczne” wymieniono pewne typy czynów przestępnych, zabronione głównie przez kodeks (ale też np. przez ustawę o broni³¹⁾ lub ustawę o materiałach wojennych³²⁾, które popełnione w określonych warunkach mogą zostać uznane za przestępstwa terrorystyczne.

Katalog owych czynów przedstawia się następująco:

- morderstwo (§ 75);
- uszkodzenia ciała określone w §§ 84-87³³⁾;
- uprowadzenie w celu wymuszenia (§ 102);
- ciężkie zmuszenie (§ 106);
- groźba niebezpieczna (§ 107 ust. 2);
- ciężkie uszkodzenie rzeczy (§126) i uszkodzenie danych (§ 126a), jeśli mogłoby to wywołać niebezpieczeństwo dla życia innej osoby lub cudzej własności w dużych rozmiarach;
- umyślne przestępstwa powszechnie niebezpieczne (§§ 169, 171, 173, 175, 176, 177a, 177b, 178)³⁴⁾ bądź umyślne zanieczyszczenie środowiska (§ 180);
- piractwo powietrzne (§ 185);
- umyślne spowodowanie niebezpieczeństwa dla żeglugi powietrznej (§ 186);

²⁷⁾ Kriegswaffenkontrollgesetz vom 20 April 1969, BGBl 1961, 444.

²⁸⁾ Waffengesetz vom 11 Oktober 2002, BGBl I 2002, 3970.

²⁹⁾ § 129a ust. 2 StGB.

³⁰⁾ § 129a ust. 3 StGB.

³¹⁾ Bundesgesetz, mit dem das Waffengesetz 1996 erlassen und das Unterbringungsgesetz, das Strafgesetzbuch sowie das Sicherheitspolizeigesetz geändert werden, BGBl I 1997,12.

³²⁾ Bundesgesetz vom 18 Oktober 1977 über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial, BGBl 1977, 540.

³³⁾ § 84 – ciężkie uszkodzenie ciała, § 85 – uszkodzenie ciała o ciężkich trwałych następstwach, § 86 – uszkodzenie ciała ze skutkiem śmiertelnym, § 87 – celowe ciężkie uszkodzenie ciała.

³⁴⁾ § 169 – podpalenie, § 171 – umyślne spowodowanie niebezpieczeństwa za pomocą energii jądrowej lub promieni jonizujących, § 173 – umyślne spowodowanie niebezpieczeństwa za pomocą środków wybuchowych, § 175 – przygotowanie do zbrodni za pomocą energii jądrowej, promieni jonizujących lub środków wybuchowych, § 176 – umyślne spowodowanie niebezpieczeństwa powszechnego, § 177a – produkcja i rozpowszechnianie broni masowego zniszczenia, § 177b – niedozwolony obrót materiałami jądrowymi, radioaktywnymi i energią jonizującą, § 178 – umyślne spowodowanie niebezpieczeństwa dla ludzi przez choroby zakaźne.

- przestępstwo określone w § 50 ustawy o broni lub w § 7 ustawy o materiałach wojennych.

Każde z wyżej wskazanych przestępstw może zostać zakwalifikowane jako przestępstwo terrorystyczne, jeśli może doprowadzić do trwającego przez dłuższy czas zakłócenia życia publicznego lub poważnych szkód w gospodarce i jest popełnione z zamiarem poważnego zastraszenia ludności, zmuszenia rządu lub organizacji międzynarodowej do podjęcia działania, jego zaniechania lub znoszenia albo z zamiarem wywołania poważnej destabilizacji lub zniszczenia podstawowych politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych struktur państwa lub organizacji międzynarodowej.

Takie ukształtowanie treści § 278c a.k.k. wydaje się być koherentne z zakresem przedmiotowym regulacji art. 1 decyzji ramowej. Wszystkie z czynów zabronionych wskazanych w katalogu przestępstw w art. 1 decyzji ujęte są w § 278 c ust. 1 a.k.k.

Przedmiot regulacji	Definicja grupy terrorystycznej
Decyzja ramowa	Art. 2 ust. 1: „(...) „grupa terrorystyczna” oznacza grupę zorganizowaną złożoną z więcej niż dwóch osób, ustanowioną na przestrzeni czasu i działającą w uzgodniony sposób w celu popełniania przestępstw terrorystycznych. „Grupa zorganizowana” oznacza grupę, która nie jest przypadkowo sformowana w celu natychmiastowego dokonania przestępstwa oraz w której nie ma potrzeby formalnego określenia ról członków grupy, ciągłości członkostwa lub rozwiniętej struktury.”
K.k. RFN	Brak odpowiedniego przepisu zawierającego definicję grupy terrorystycznej
K.k. Austrii	Brak odpowiedniego przepisu zawierającego definicję grupy terrorystycznej. § 278b ust. 3: Związek terrorystyczny to porozumienie więcej niż dwóch osób, zawarte na dłuższy czas, które skierowane jest na popełnienie jednego lub więcej przestępstw terrorystycznych (§ 278c) przez jednego lub więcej członków.

Tabela nr 2. Definicja grupy terrorystycznej

Źródło: opracowanie własne

Uwagi

Ustawodawca niemiecki posługuje się w przepisach karnych (w § 129a i § 129b StGB) znamieniem „związku terrorystycznego”, nie precyzując jednak *expressis verbis*, co należy pod tym pojęciem rozumieć. Kodeks karny posługuje się w odniesieniu do struktur kryminalnych (§ 129) czy terrorystycznych (§§ 129a i 129b) pojęciem „związku”, rezerwując pojęcie „grupy” dla § 127 StGB, który typizuje tworzenie grup o charakterze zbrojnym.

Stosownie do przyjętej w RFN linii orzeczniczej, przez „związek” należy rozumieć organizacyjne porozumienie więcej niż dwóch osób, zawarte

na pewien czas, niekoniecznie z góry określony, gdzie treścią porozumienia objęte jest dążenie do osiągnięcia założonych celów. Krytycznie odniósł się do tego stanowiska H. J. Rudolphi, który przedstawił pogląd, iż w przypadku związku trzech czy nawet czterech osób nie rozwija się niebezpieczna dynamika działalności grupy. Wspomniany Autor postuluje, aby w celu rozróżnienia od zwykłej bandy, przyjąć istnienie związku dopiero przy większej ilości uczestniczących osób³⁵⁾.

Z historycznego punktu widzenia, nie można odmówić racji zaprezentowanemu pogładowi H. J. Rudolphi'ego, pomimo iż został on wyartykułowany ponad ćwierćwiecze temu. Należałoby jednak rozważyć, czy stopień zagrożenia płynący z działalności grupy uwarunkowany jest kwantytatywnie, a zatem np. czy grupy o mniejszym składzie osobowym niosą ze sobą jednocześnie mniejsze zagrożenie, aniżeli grupy liczniejsze. Jako ilustrację tego problemu można przywołać przykład zamachu z 7 lipca 2005 r. w Londynie, który zorganizowało tylko 4 sprawców, zaś w jego wyniku śmierć poniosły 52 osoby, a 700 zostało rannych, abstrahując już od opisu strat materialnych.

Wydaje się zatem, że sama tylko liczebność grupy nie może decydować o ładunku społecznej szkodliwości, jaki niesie z sobą jej działalność. Do oceny tej szkodliwości i nawet abstrakcyjnego zagrożenia konieczna jest dodatkowo analiza celu, na jaki skierowana jest aktywność grupy.

W § 129a StGB, zatytułowanym „Tworzenie związków terrorystycznych” wyraźnie wskazuje się na cel działalności związku, jakim jest popełnienie przestępstwa z określonego katalogu i uczynienie tego w celu poważnego zastraszenia ludności lub bezprawnego zmuszenia rządu lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania działania albo poważnej destabilizacji lub zniszczenia podstawowych politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych struktur kraju lub organizacji międzynarodowej.

Analiza tego przepisu może prowadzić do wniosku, że jakkolwiek ustawodawca niemiecki nie wskazał, co należy rozumieć pod pojęciem związku, to jednak podał pewną definicję związku terrorystycznego, którą można określić mianem definicji objawowej, w której odwołano się do podania podstawowych i specyficznych symptomów działalności związku. W gruncie rzeczy jest to więc definicja fenomenologiczna.

W zakresie zgodności tej definicji z przyjętą w decyzji ramowej nie ma wątpliwości, że po uwzględnieniu pojęcia „związku”, przyjętego w judykaturze zachodzi koherencja pomiędzy pojęciem „związku terrorystycznego” z § 129a StGB a pojęciem „grupy terrorystycznej”, wyartykułowanym w decyzji.

³⁵⁾ H. J. Rudolphi, *Verteidigerhandeln als Unterstützung einer kriminellen oder terroristischen Vereinigung i.S.d. §§ 129, 129a StGB* [w:] W. Frisch (red.), *Festschrift für Hans-Jürgen Bruns zum 70. Geburtstag*, Köln, München 1978, s. 315-334.

Ustawodawca austriacki nie posługuje się pojęciem grupy terrorystycznej, a jedynie pojęciem „związku terrorystycznego”. W § 278b ust. 3 kodeksu karnego zawarł wykładnię autentyczną, wyjaśniającą, co należy rozumieć pod pojęciem związku terrorystycznego. Treść definicji wyraźnie i w sposób nie budzący wątpliwości wychodzi naprzeciw regulacji europejskiej, korelując zarazem z art. 2 decyzji ramowej.

Przedmiot regulacji	Przestępstwa dotyczące grupy terrorystycznej
Decyzja ramowa	Art. 2 ust. 2 „Każde Państwo Członkowskie podejmuje niezbędne środki zapewniające karalność następujących czynów zamierzonych: a) kierowanie grupą terrorystyczną; b) uczestnictwo w działaniach grupy terrorystycznej, w tym poprzez dostarczanie informacji lub zasobów materialnych lub poprzez wszelkiego rodzaju finansowanie działalności grupy terrorystycznej, ze świadomością, że takie uczestnictwo będzie stanowiło wkład w działalność przestępczą grupy terrorystycznej.”
K.k. RFN	a) § 129a ust. 4 b) § 129a ust. 2, § 129a ust. 5
K.k. Austrii	a) § 278b ust. 1 b) § 278b ust. 2, § 278d

Tabela nr 3. *Przestępstwa dotyczące grupy terrorystycznej*

Źródło: opracowanie własne

Uwagi

Obie regulacje poddane analizie przewidują kryminalizację kierowania związkiem czy grupą terrorystyczną. W § 129a ust. 4 niemieckiego kodeksu karnego postanowiono, że w stosunku do przywódców związku terrorystycznego można wymierzyć karę pozbawienia wolności w wymiarze nie niższym od trzech lat, natomiast w przypadku związku, o którym mowa w § 129a ust. 3 (skierowanie działalności lub celów na zagrożenie) ustawowy wymiar kary wynosi od roku do lat 10.

Prawodawca austriacki dość podobnie odniósł się do tego problemu, gdy w § 278b k.k. obwarował kierowanie związkiem terrorystycznym karą pozbawienia wolności od 5 do 15 lat, zaś w odniesieniu do kierowania związkiem terrorystycznym, którego działalność ogranicza się do użycia groźby popełnienia przestępstwa terrorystycznego przewidział karę pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Uczestnictwo w działaniach grupy terrorystycznej jest kryminalizowane w § 129a ust. 2 niemieckiego kodeksu karnego, dodatkowo penalizuje się wspieranie związku terrorystycznego oraz werbunek członków – te dwie ostatnie kwestie reguluje § 129a ust. 5 kk. Niemiecki kodeks posługuje się pojęciem „wspierania” bez konkretnego wyodrębnienia finansowania terroryzmu. W drodze wykładni należałoby zatem wywieść, że finansowanie określonego rodzaju działalności może być w istocie jej wspieraniem.

Z uznaniem należy odnieść się do „dalekowzrocności” niemieckiego ustawodawcy, który odrębnie stypizował „werbunek” członków do związków terrorystycznych. Na forum Unii już w ubiegłym roku rozpoczęto dyskusję na temat efektywniejszego zwalczania terroryzmu i właśnie w tym zakresie Komisja Europejska proponuje zaktualizować oraz uzupełnić decyzję ramową Rady poprzez uzupełnienie jej o trzy nowe typy czynów zabronionych. Miałyby być nimi: publiczne nawoływanie do popełnienia czynu terrorystycznego, werbowanie (rekrutacja) do celów terrorystycznych oraz szkolenie do celów terrorystycznych. W ten sposób Unia chce osiągnąć harmonizację regulacji europejskiej z przepisami Konwencji Rady Europy z 16 maja 2005 r. o zapobieganiu terroryzmowi³⁶⁾.

Wracając do rozważań zasadniczych i rozwiązań dotyczących uczestnictwa w działaniach związku terrorystycznego, należy wskazać, że stosownie do § 278b ust. 2 austriackiego kodeksu karnego „zwykli” członkowie związku terrorystycznego, biorący udział w jego działaniach w roli pozakierowniczej objęci są niższym ustawowym wymiarem kary od przewidzianego dla przywódców. Samo uczestnictwo w działaniach związku obwarowane jest sankcją w postaci kary pozbawienia wolności od roku do 10 lat.

Finansowanie terroryzmu stypizowane jest odrębnie w § 278d kodeksu karnego. Od strony przedmiotowej finansowanie terroryzmu polega na gromadzeniu lub oddaniu do dyspozycji wartości majątkowych z zamiarem, aby posłużyły one choć częściowo do popełnienia przestępstwa:

- piractwa powietrznego (§ 185) albo umyślnego sprowadzenia niebezpieczeństwa dla żeglugi powietrznej (§ 186);
- uprowadzenia w celu wymuszenia albo groźby uprowadzenia w celu wymuszenia;
- zamachu lub groźby zamachu na integralność cielesną, życie lub wolność osoby chronionej na mocy przepisów prawa międzynarodowego albo zamachu lub jego groźby z użyciem przemocy skierowanej na mieszkanie, pomieszczenie służbowe czy środek przewozowy takiej osoby, jeśli zamach mógłby stanowić zagrożenie dla życia, zdrowia lub wolności osoby;
- umyślnego sprowadzenia niebezpieczeństwa za pomocą energii jądrowej lub promieni jonizujących (§ 171), groźby umyślnego sprowadzenia niebezpieczeństwa za pomocą energii jądrowej lub promieni jonizujących, niedozwolonego obrotu materiałami jądrowymi lub radioaktywnymi (§ 177b), innego czynu karalnego zmierzającego do uzyskania materiałów jądrowych lub radioaktywnych albo groźby dokonania kradzieży bądź kradzieży rozbójniczej materiałów jądrowych lub radioak-

³⁶⁾ *Bundesrat diskutiert EU-Pläne für effizientere Terrorismusbekämpfung. Vorschläge stellen keine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips dar*, http://www.parlament.gv.at/PG/PR/JAHR_2008/PK0014/PK0014.shtml.

tywnych w celu zmuszenia innej osoby do działania, zaniechania lub znoszenia;

- poważnego zamachu na integralność cielesną albo życie osoby, która w porcie lotniczym pełni służbę w międzynarodowym lotnictwie cywilnym, zniszczenia albo istotnego uszkodzenia takiego portu lotniczego lub znajdującego się w nim statku powietrznego albo przerwania funkcjonowania lotniska, o ile czyn popełniono z użyciem broni i może on wywołać zagrożenie dla bezpieczeństwa na lotnisku;
- które w sposób określony w § 185 lub w § 186 zostało popełnione przeciwko statkowi lub stałej platformie bądź przeciwko osobie znajdującej się na pokładzie statku lub stałej platformie, przeciwko ładunkowi statku albo urządzeniom statku wodnego;
- transportu materiałów wybuchowych do miejsca publicznego, instytucji państwowej lub publicznej, publicznego systemu komunikacyjnego lub uwolnienia tych materiałów w celu sprowadzenia śmierci lub uszkodzenia ciała innej osoby albo poważnych zniszczeń miejsca, instytucji lub systemu, o ile to zniszczenie może wywołać poważną szkodę w gospodarce;
- sprowadzającego śmierć lub ciężkie uszkodzenie ciała osoby cywilnej lub innej osoby, która nie bierze aktywnego udziału w konflikcie zbrojnym, jeśli celem tego czynu jest zastraszenie grupy ludności lub zmuszenie rządu bądź organizacji międzynarodowej do działania, zaniechania lub znoszenia.

Zachowania takie ustawodawca austriacki obwarował karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 5 lat, przewidując w tym zakresie także dwa dodatkowe zastrzeżenia. Po pierwsze - wymierzona kara nie może być surowsza od kary, którą ustawa przewiduje za finansowany czyn (§ 278d ust. 1 a.k.k.). Po drugie - sprawca nie podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 5 lat, jeśli czyn zagrożony jest surowszą karą według innego przepisu (§ 278d ust. 2 k.k.)³⁷⁾.

³⁷⁾ Przykładem pierwszej sytuacji jest § 84 k.k., kryminalizujący tzw. ciężkie uszkodzenie ciała, zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3 (zgodnie z § 18 ust. 2 k.k. - od jednego dnia). Jeśli zatem finansujący terrorystę sprawca oddał do dyspozycji wartości majątkowe z zamiarem, aby posłużyły one choć częściowo do popełnienia przestępstwa określonego w § 84 k.k., to kara wymierzona mu za finansowanie terroryzmu nie może przekraczać 5 lat, ale jej dolna granica zgodnie z brzmieniem § 278d ust. 1 k.k. powinna wynosić 6 miesięcy. Przykładem drugiej sytuacji jest czyn określony w § 171 k.k. (umyślne sprowadzenie niebezpieczeństwa za pomocą energii jądrowej lub promieni jonizujących), zagrożony karą pozbawienia wolności od roku do lat 10. W tym wypadku ograniczenie przewidziane w § 278d ust. 1 nie ma zastosowania, a zatem sprawca finansujący umyślne sprowadzenie niebezpieczeństwa za pomocą energii jądrowej lub promieni jonizujących w celu terrorystycznym podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10, a nie od 6 miesięcy do lat 5.

Tytułem podsumowania należy zatem wskazać, że w obu regulacjach zadbano o pełną transpozycję postanowień art. 2 ust. 2 decyzji ramowej.

Przedmiot regulacji	Karalność form stadialnych i zjawiskowych
Decyzja ramowa	Art. 4: „Podżeganie, pomocnictwo lub współsprawstwo oraz usiłowanie 1. Każde Państwo Członkowskie podejmuje niezbędne środki zapewniające karalność czynów polegających na podżeganiu, pomocnictwie lub współsprawstwie w popełnieniu przestępstwa, określonych w art. 1 ust. 1, art. 2 i art. 3. 2. Każde Państwo Członkowskie podejmuje niezbędne środki zapewniające karalność czynów polegających na usiłowaniu popełnienia przestępstwa określonych w art. 1 ust. 1, z wyjątkiem posiadania, jak przewidziano w art. 1 ust. 1 lit. f) oraz przestępstwa określonego w art. 1 ust. 1 lit. i).”
K.k. RFN	§§ 22-31
K.k. Austrii	§§ 12-16

Tabela nr 4. Karalność form stadialnych i zjawiskowych

Źródło: opracowanie własne

Uwagi

W zakresie odpowiedzialności karnej za formy stadialne przestępstwa niemiecki kodeks karny opiera się na zasadzie, iż przygotowanie pozostaje niekaralne, chyba, że ustawa przewiduje w danym wypadku karalność czynności przygotowawczych. Z przepisu § 23 ust. 1 StGB, wynika, że usiłowanie popełnienia zbrodni jest zawsze karalne, natomiast występku, tylko wówczas, gdy ustawa wyraźnie taką karalność przewiduje. Przestępstwa w typie podstawowym określone w § 129a i przestępstwo z § 129b StGB stanowią zbrodnie, zatem usiłowanie ich dokonania pozostaje zawsze karalne, zgodnie z intencją prawodawcy europejskiego, wyrażoną w decyzji ramowej. W przypadku, gdy cele lub działalność związku skierowane są na zagrożenie popełnieniem czynów, określonych w § 129 a ust. 1 lub 2, czyn stanowi występku. Ustawodawca milczy na temat karalności usiłowania, co oznacza, że pozostaje ono niekaralne. Nie można czynić jednak z tego powodu zarzutu, gdyż takie ukształtowanie przepisu jest zgodne z duchem decyzji ramowej, która nie wymaga, aby usiłowanie groźby popełnienia przestępstwa terrorystycznego kwalifikować jako zachowanie podlegające karze.

Stosownie do § 23 ust. 2 StGB, wymiar kary za usiłowanie może być łagodniejszy, aniżeli w przypadku czynu dokonanego. Sąd może nadzwyczajnie złagodzić karę lub odstąpić od jej wymierzenia, gdy usiłowanie popełnienia czynu zabronionego było od początku nieudolne ze względu na rodzaj przedmiotu lub użytego środka, z czego sprawca nie zdawał sobie sprawy (§ 23 ust. 3 StGB).

Wśród form zjawiskowych ustawa wymienia sprawstwo pojedyncze, sprawstwo pośrednie, współsprawstwo, podżeganie i pomocnictwo. Zgod-

nie z zasadą indywidualizacji odpowiedzialności karnej, każda z osób uczestniczących w popełnieniu czynu zabronionego popełnia własne przestępstwo niezależnie od stopnia winy pozostałych uczestników. Podżeganie jest karalne w granicach zagrożenia przewidzianego za popełnienie przestępstwa, natomiast kara w odniesieniu do pomocnika z mocy ustawy obligatoryjnie ulega złagodzeniu (§§ 25-29 StGB).

Przy przestępstwach indywidualnych, w razie braku po stronie podżegacza czy pomocnika szczególnej cechy, od której ustawa uzależnia karalność, kara wymierzana w stosunku do podżegacza lub pomocnika obligatoryjnie podlega nadzwyczajnemu złagodzeniu przez skład orzekający w danej sprawie (§ 28 ust. 1 StGB).

Odpowiedzialność za formy stadialne przestępstwa w austriackim kodeksie karnym przewidziana jest w §§15-16 i odnosi się do usiłowania oraz dokonania. Przygotowanie jako forma stadialna przestępstwa nie jest odrębnie ujęte w części ogólnej kodeksu, jedynie w §32 ust. 3 postanowiono, że intensywność przygotowań do czynu zabronionego może mieć wpływ na wymiar kary. Kodeks przewiduje w części szczególnej tylko pięć przypadków karalności przygotowania – do zbrodni z użyciem energii atomowej (§175), do fałszowania dokumentów urzędowych (§227), do fałszowania pieniędzy (§239), do fałszowania bezgotówkowych środków płatniczych (§241c) oraz do zdrady stanu (§244).

Zagrożenie karą jest tożsame w przypadku czynu usiłowanego i dokonanego. Niekaralne pozostaje usiłowanie nieudolne ze względu na brak przedmiotu nadającego się do dokonania na nim czynu zabronionego, ze względu na brak wymaganych cech podmiotu lub wreszcie ze względu na użycie niewłaściwego środka. Konstrukcja usiłowania odpowiada klasycznemu rozumieniu tej formy stadialnej i nie różni się od ujęcia w polskim kodeksie karnym. Nie podlega karze za usiłowanie, kto dobrowolnie odstąpił od dokonania lub zapobiegł skutkowi stanowiącemu znamię czynu zabronionego. Klauzula bezkarności przewidziana jest także w stosunku do sprawcy, który dobrowolnie starał się zapobiec skutkowi stanowiącemu znamię czynu zabronionego, pozostając w nieświadomości, że jego starania nie są w stanie doprowadzić do zapobiegnięcia nastąpieniu skutku.

Odpowiedzialność za formy zjawiskowe przestępstwa przewidziana jest w §12-14 k.k., zatytułowanych odpowiednio „Traktowanie wszystkich uczestników jako sprawców” (§12), „Samoistna karalność uczestników” (§13) oraz „Właściwości i stosunki sprawcy (§14)”³⁸⁾. Przestępstwa dopuszcza się nie tylko jego bezpośredni sprawca, ale każdy, kto nakłania inną osobę do dokonania przestępstwa lub w inny sposób przyczynia się do jego

³⁸⁾ Tłumaczenie pochodzi z: *Austriacki kodeks karny. Ustawa związkowa z 23 stycznia 1974 r. o czynach zagrożonych karą sądową*, tłum. H. Holder, Warszawa 1980, s. 22, 23.

dokonania. Konstrukcja ta zatem obok sprawstwa bezpośredniego *sensu stricte* przewiduje podżeganie i pomocnictwo do popełnienia czynu zabronionego.

Jeżeli w popełnieniu czynu uczestniczyło więcej osób, każda z nich podlega karze stosownie do swej winy. W sytuacji, gdy ustawa uzależnia karalność lub wysokość kary od szczególnych osobistych właściwości lub stosunków sprawcy, wpływających na bezprawność czynu, stosuje się ustawę do wszystkich uczestników, gdy te właściwości lub stosunki występują choćby tylko u jednego spośród nich. Jeżeli jednak bezprawność czynu zależy od tego, czy podmiot szczególnych osobistych właściwości lub stosunków dokonuje czynu bezpośrednio albo w określony sposób współdziała w jego dokonaniu, to i ten warunek musi być spełniony. W sytuacji, gdy szczególne osobiste właściwości lub stosunki wpływają wyłącznie na winę, stosuje się ustawę do tych uczestników, u których te właściwości lub stosunki występują.

Art. 4 decyzji ramowej wymagający implementacji postanowień w zakresie karalności podżegania, pomocnictwa, współsprawstwa i usiłowania nie nastroczył żadnych trudności obu ustawodawcom, albowiem już wcześniej wszystkie wymienione formy zjawiskowe i stadialne posiadały stosowne uregulowanie w części ogólnej obu kodeksów.

Przedmiot regulacji	Kary
Decyzja ramowa	Art. 5: „1. Każde Państwo Członkowskie podejmuje niezbędne środki zapewniające karalność przestępstw określonych w art. 1–4 ustanawiając skuteczne, proporcjonalne i zniechęcające kary, mogące pociągnąć za sobą ekstradycję. 2. Każde Państwo Członkowskie podejmuje niezbędne środki zapewniające karalność przestępstw terrorystycznych określonych w art. 1 ust. 1 oraz przestępstw określonych w art. 4 w zakresie, w jakim odnoszą się one do przestępstw terrorystycznych, ustanawiając kary pozbawienia wolności w wymiarze wyższym, niż orzekane z mocy prawa krajowego za takie przestępstwa przy braku zamiaru ich popełnienia zgodnie z art. 1 ust. 1, z wyjątkiem przypadków, gdy orzekane kary są najwyższymi na mocy prawa krajowego. 3. Każde Państwo Członkowskie podejmuje niezbędne środki zapewniające karalność przestępstw wymienionych w art. 2, ustanawiając kary pozbawienia wolności w wymiarze maksymalnym nie mniej niż piętnaście lat za przestępstwo określone w art. 2 ust. 2 lit. a) oraz za przestępstwa określone w art. 2 ust. 2 lit. b) w wymiarze maksymalnym nie mniej niż osiem lat. W zakresie, w jakim przestępstwo określone w art. 2 ust. 2 lit. a) odnosi się jedynie do czynu określonego w art. 1 ust. 1 lit. i), maksymalny wymiar kary wynosi nie mniej niż osiem lat.”
K.k. RFN	§§ 129a, 129b
K.k. Austrii	§§ 278 b, 278c, 278d

Tabela nr 5. *Kary orzekane za przestępstwa terrorystyczne*

Źródło: opracowanie własne

Uwagi

W obu analizowanych regulacjach niemieckojęzycznych nieco inaczej przedstawia się kwestia zakwalifikowania poszczególnych typów przestępstw jako zbrodni lub występków. Dyferencja owa wynika jednak przede wszystkim z różnorodnych rozwiązań, leżących u podstawy dychotomicznego podziału przestępstw na zbrodnie i występki. Ustawodawca niemiecki jest dość surowy, bowiem stosownie do § 12 kodeksu karnego za zbrodnie uznaje się czyny zabronione zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej jednego roku, natomiast za występki te czyny, które zagrożone są karą pozbawienia wolności w niższym wymiarze lub kara grzywny. W §17 austriackiego kodeksu karnego postanowiono, że zbrodnie to czyny umyślne, zagrożone karą dożywotniego pozbawienia wolności lub karą przekraczającą 3 lata pozbawienia wolności, zaś wszystkie pozostałe czyny karalne uznano za występki.

Z pewnością zarówno prawodawca niemiecki, jak i austriacki podjęli środki zapewniające karalność przestępstw wymienionych w decyzji ramowej i ustanowili kary pozbawienia wolności w wymiarze wyższym, niż orzekane z mocy krajowych ustaw karnych za takie przestępstwa przy braku zamiaru ich popełnienia w celu terrorystycznym.

Odpowiedź na pytanie, czy przewidziane środki reakcji karnej są skuteczne, proporcjonalne i zniechęcające wymagałaby dogłębnej analizy, przy czym zadanie owo jawi się jako niezmiernie trudne do wykonania, bo wymagające interdyscyplinarnych rozważań i dedukcji na polu polityki kryminalnej.

Przedmiot regulacji	Złagodzenie kary
Decyzja ramowa	Art. 6 „Każde Państwo Członkowskie może podjąć niezbędne środki zapewniające zmniejszenie kar określonych w art. 5 w przypadkach, gdy sprawca: a) odstępuje od działalności terrorystycznej, oraz b) dostarcza organom administracyjnym lub sądowym informacji, których uzyskanie w inny sposób przez organy administracyjne lub sądowe byłoby niemożliwe, co pomaga odpowiednim organom w: i) zapobieganiu lub zmniejszaniu skutków przestępstwa; ii) identyfikacji lub postawieniu przed wymiarem sprawiedliwości innych sprawców; iii) znalezieniu dowodów; lub iv) zapobieganiu dalszym przestępstwom określonym w art. 1–4.”
K.k. RFN	§ 129a ust. 6 i 7b
K.k. Austrii	§ 41a

Tabela nr 6. Modyfikacja orzeczonej kary

Źródło: opracowanie własne

Uwagi

Decyzja ramowa pozostawiła do rozważenia ustawodawcom wewnątrz-krajowym, czy uznają oni za pożądane wprowadzenie modyfikacji ustawowego wymiaru kary poprzez instytucję nadzwyczajnego złagodzenia. Zarówno ustawodawca niemiecki, jak i austriacki wprowadzili stosowne instrumenty.

Z mocy § 129a ust. 6 niemieckiego kodeksu karnego sąd może nadzwyczajnie złagodzić karę sprawcy, którego wina jest nieznaczna i współdziałanie w popełnieniu przestępstwa miało podrzędne znaczenie. W § 129a ust. 7 ustawodawca odesłał do przepisu § 129 ust. 6, nakazując jego odpowiednie stosowanie. W związku z powyższym, dla zakresu odpowiedzialności sprawcy istotne znaczenie ma także czynny żal, ponieważ sąd może nadzwyczajnie złagodzić karę bądź nawet odstąpić od jej wymierzenia, gdy sprawca:

1. dobrowolnie podejmuje działania w celu uniemożliwienia dalszego funkcjonowania związku lub uniemożliwienia popełnienia przestępstwa, odpowiadającego celowi grupy; lub
2. dobrowolnie przekazuje znane mu informacje właściwym organom, w takim czasie, iż możliwe jest zapobieżenie popełnieniu zaplanowanego przestępstwa.

W sytuacji, kiedy uniemożliwiono dalszą egzystencję grupy sprawca, wyrażający czynny żal korzysta z najdalej idącego dobrodziejstwa, mianowicie pozostaje bezkarny. W takim przypadku sąd obligatoryjnie wydaje wyrok uniewinniający³⁹⁾.

Idei decyzji ramowej sprzyja także ustawodawca austriacki w § 41a k.k., noszącym tytuł: „Nadzwyczajne złagodzenie kary w przypadku współpracy z organami ścigania”. Jeżeli sprawca przestępstwa określonego w §§ 277⁴⁰⁾, § 278⁴¹⁾, § 278a⁴²⁾ lub § 278b⁴³⁾ k.k., albo innego przestępstwa pozostającego w związku z takim porozumieniem, związkiem lub organizacją ujawnia organom ścigania informacje o okolicznościach, których ujawnienie przyczynia się do tego, aby zapobiec lub istotnie zmniejszyć niebezpieczeństwo zaistniałe w wyniku porozumienia, związku lub organizacji, wyjaśnić okoliczności przestępstwa poprzez ustalenie udziału w nim sprawcy współdziałającego z organami ścigania czy ustalić osobę występującą w roli kierowniczej w porozumieniu, związku lub organiza-

³⁹⁾ H. H. Jescheck, W. Ruß, G. Willms, *Strafgesetzbuch, Leipziger Kommentar*, Berlin, New York 1988, s. 56.

⁴⁰⁾ § 277 – komplet przestępczy.

⁴¹⁾ § 278 – związek kryminalny.

⁴²⁾ § 278a – organizacja kryminalna.

⁴³⁾ § 278b – związek terrorystyczny.

cji, sąd może obniżyć dolną granicę ustawowego zagrożenia według zasad określonych w § 41 (zasady nadzwyczajnego złagodzenia kary), jeśli znaczenie ujawnionych informacji jest proporcjonalne do winy sprawcy.

Możliwość nadzwyczajnego złagodzenia kary istnieje w stosunku do uczestników porozumienia, związku lub organizacji, których tworzenie zabronione jest przez ustawę i ma odpowiednie zastosowanie do sprawcy innego przestępstwa pozostającego w związku z takim porozumieniem, związkiem lub organizacją. Instytucja z § 41a k.k., wprowadzona ustawą nowelizującą kodeks karny z 2002 r., określana jest w uzasadnieniu do ustawy mianem małej regulacji świadka koronnego (*kleine Kronzeugenregelung*).

Przedmiot regulacji	Jurysdykcja karna
Decyzja ramowa	<p>rt. 9: „Jurysdykcja i sądowe postępowanie karne 1. Każde Państwo Członkowskie podejmuje środki niezbędne do ustanowienia jurysdykcji w sprawach przestępstw określonych w art. 1–4, w przypadku gdy: a) przestępstwo zostaje popełnione w całości lub w części na jego terytorium; każde Państwo Członkowskie może rozszerzyć obszar swojej jurysdykcji, jeśli przestępstwo zostaje popełnione na terytorium Państwa Członkowskiego; b) przestępstwo zostaje popełnione na pokładzie statku wodnego pod jego banderą lub statku powietrznego zarejestrowanego w tym Państwie Członkowskim; c) sprawca jest jednym z jego obywateli lub rezydentów; d) przestępstwo zostaje popełnione na korzyść osoby prawnej ustanowionej na jego terytorium; e) przestępstwo zostaje popełnione przeciwko instytucjom lub obywatelom danego Państwa Członkowskiego lub przeciwko instytucji Unii Europejskiej lub organu powołanego zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską lub Traktatem o Unii Europejskiej i mającego siedzibę w tym Państwie Członkowskim. 2. (...) 3. Każde Państwo Członkowskie podejmuje również środki niezbędne w celu ustanowienia swej jurysdykcji w sprawie przestępstw określonych w art. 1–4, w przypadku gdy odmawia ono przekazania lub ekstradycji do innego Państwa Członkowskiego lub państwa trzeciego osoby podejrzanej lub skazanej za te przestępstwa. 4. Każde Państwo Członkowskie zapewnia objęcie swoją jurysdykcją spraw, w których jakiegokolwiek z przestępstw określonych w art. 2 i 4 zostało popełnione w całości lub w części w obrębie jego terytorium, niezależnie od miejsca siedziby grupy terrorystycznej lub terytorium jej działalności przestępczej. 5. (...)</p>
K.k. RFN	§§ 3-7, § 129bb
K.k. Austrii	§§ 62-65

Tabela nr 7. Jurysdykcja karna

Źródło: opracowanie własne

Uwagi

Zasady obowiązywania ustaw karnych: niemieckiej i austriackiej w miejscu i wobec osób, przewidziane w kodeksach karnych są następujące: zasada terytorialności (odpowiednio: § 3 i § 62), zasada bandery (odpowiednio: § 4 i § 63), zasada ochronna (odpowiednio: § 5 i § 64), zasada personalna (odpowiednio: § 7 i § 65) i zasada represji wszechświatowej (odpowiednio: § 6 i § 64). Ukształtowanie powyższych zasad czyni zadość postanowieniom decyzji ramowej, pozwalając na objęcie jurysdykcją karną przestępstw terrorystycznych, popełnionych w całości lub w części na terytorium wybranych państw (zasada terytorialności) albo na pokładzie statku wodnego lub powietrznego zarejestrowanego pod banderą RFN lub Austrii (zasada bandery), a także gdy sprawca przestępstwa jest jednym z obywateli lub rezydentów danego państwa (zasada personalna). W wypadku, gdy przestępstwo terrorystyczne wymierzone jest przeciwko instytucjom lub obywatelom danego państwa w grę wchodzi zasada ochronna obowiązywania ustawy karnej. Jej całkowitym rozszerzeniem jest zasada represji wszechświatowej (uniwersalna), pozwalająca objąć jurysdykcją przestępstwa ścigane na mocy umów międzynarodowych.

Ważnym uzupełnieniem wymienionych zasad jest w niemieckim kodeksie karnym przepis § 129b StGB, w którym postanowiono, że przepisy § 129 StGB (tworzenie związków kryminalnych) oraz § 129a (tworzenie związków terrorystycznych) mają także zastosowanie do związków za granicą. Szczegółne uregulowania przewidziano dla czynów, które wykazują związek z terytorium poza Unią Europejską. Jeśli czyn odnosi się do związku (kryminalnego lub terrorystycznego) spoza krajów Unii Europejskiej, przepisy §§ 129 i 129a StGB stosuje się jedynie wówczas, gdy:

1. możliwa jest odpowiedzialność karna za popełniony czyn na mocy ustawy niemieckiej (w grę wchodzi § 9 StGB – miejsce popełnienia czynu zabronionego, teoria wszędobylstwa);
2. sprawca jest obywatelem niemieckim (obowiązuje zatem § 7 ust. 2 nr 1 StGB – zasada personalna czynna – zasada obywatelstwa);
3. sprawca znajduje się na terytorium RFN (jest rezydentem);
4. ofiara jest obywatelem niemieckim;
5. ofiara znajduje się na terytorium RFN (jest rezydentem)⁴⁴.

W takich wypadkach, ściganie uzależnione jest od zgody Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości, które może udzielić zgody ograniczonej do pojedynczych wypadków, bądź ogólnej zgody do ścigania w przyszłości wszystkich czynów, które odnoszą się do związków kryminalnych bądź terrorystycznych spoza Unii Europejskiej, jeśli tylko spełnione są szczególne przesłanki, wymienione w § 129b.

⁴⁴ G. Altvater, *op. cit.*, s. 181.

Przepis § 129b StGB określa jurysdykcję w sposób zgodny z art. 9 decyzji ramowej Rady o zwalczaniu terroryzmu, mianowicie każde państwo członkowskie Unii Europejskiej zapewnia objęcie swoją jurysdykcją tych spraw, w których przestępstwo kierowania grupą terrorystyczną, bądź uczestnictwo w działaniach takiej grupy (także współsprawstwo, podżeganie, pomocnictwo czy usiłowanie) popełnione jest w całości lub w części na terytorium danego państwa członkowskiego i to zupełnie niezależnie od tego, gdzie grupa terrorystyczna ma swoją bazę operacyjną, bądź też na jakim terytorium skupiona jest jej przestępcza działalność. *Ratio legis* takiego rozwiązania stanowi potrzeba wzmożonej ochrony terytorium europejskiego, rozumianego jako terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej oraz konieczność intensyfikacji współpracy międzynarodowej w zwalczaniu i zapobieganiu działalności terrorystycznej, zwłaszcza we współczesnej dobie zwiększonej aktywności tych grup. Jeśli związek terrorystyczny za granicą wykazuje zależności z obszarem spoza Unii, jurysdykcja niemieckiego wymiaru sprawiedliwości zachodzi jedynie w wypadkach opisanych w § 129b StGB, a zatem gdy sprawca lub ofiara są obywatelami niemieckimi, rezydentami Niemiec bądź czyn został popełniony w miejscu, podlegającym ustawodawstwu niemieckiemu.

Ustawodawca austriacki zdecydował się w § 64 na rozszerzenie zasady ochronnej i postanowił, że niezależnie od przepisów obowiązujących w miejscu popełnienia czynu na podstawie austriackich ustaw karnych karane są (m. in.) następujące czyny popełnione za granicą:

- związek terrorystyczny (§ 278b) i przestępstwa terrorystyczne (§ 278c), jak również przestępstwa określone w §§ 128-131⁴⁵⁾, § 144⁴⁶⁾ i § 145⁴⁷⁾ oraz § 223⁴⁸⁾ i § 224⁴⁹⁾, pozostające w związku z przestępstwami terrorystycznymi lub przestępstwem związku terrorystycznego, jeżeli:
 - a. sprawca pozostawał w chwili popełnienia czynu obywatelem austriackim lub obywatelstwo to nabył później i posiada je jeszcze w chwili wszczęcia postępowania karnego;
 - b. sprawca posiada miejsce zamieszkania albo miejsce pobytu w Austrii;
 - c. czyn popełniono na korzyść osoby prawnej, mającej swą siedzibę w Austrii;
 - d. popełniono czyn przeciwko takim organom jak: Rada Narodowa (*Nationalrat*), Rada Federalna (*Bundesrat*), Zgromadzenie Federal-

⁴⁵⁾ § 128 – ciężka kradzież, § 129 – kradzież z włamaniem lub z bronią, § 130 – kradzież zawodowa i kradzież bandycka, § 131 – kradzież rozbójnicza.

⁴⁶⁾ § 144 – wymuszenie.

⁴⁷⁾ § 145 – ciężkie wymuszenie.

⁴⁸⁾ § 223 – fałszowanie dokumentów.

⁴⁹⁾ § 224 – fałszowanie dokumentów podlegających szczególnej ochronie.

ne (*Bundesversammlung*), rządowi federalnemu, parlamentowi kraju związkowego (*Landtag*), rządowi kraju związkowego (*Landesregierung*), Trybunałowi Konstytucyjnemu (*Verfassungsgerichtshof*), Trybunałowi Administracyjnemu (*Verwaltungsgerichtshof*), Sądowi Najwyższemu (*Oberster Gerichtshof*), innemu sądowi lub urzędowi albo przeciwko ludności Republiki Austrii;

- e. popełniono czyn przeciwko organowi Unii Europejskiej lub instytucji Unii Europejskiej powołanych zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską lub Traktatem o Unii Europejskiej i mającemu swą siedzibę w Austrii;
 - f. sprawca w czasie popełnienia czynu był cudzoziemcem lub miał miejsce pobytu w Austrii i nie może zostać wydany za granicę.
- finansowanie terroryzmu (§ 278d), jeżeli:
 - a. sprawca pozostawał w chwili popełnienia czynu obywatelem austriackim lub obywatelstwo to nabył później i posiada je jeszcze w chwili wszczęcia postępowania karnego;
 - b. sprawca posiada miejsce zamieszkania albo miejsce pobytu w Austrii i nie może zostać wydany za granicę.

Trzeba przyznać, że dokonane rozszerzenie austriackiej jurysdykcji karnej na przestępstwo związku terrorystycznego, przestępstwa terrorystyczne, inne przestępstwa pozostające w związku z przestępstwami terrorystycznymi lub przestępstwem związku terrorystycznego oraz przestępstwo finansowania terroryzmu, popełnione za granicą jest wyjściem naprzeciw oczekiwaniom Rady Unii Europejskiej zawartym w decyzji ramowej. Obowiązek karania takich przestępstw bez warunku badania podwójnej przestępności czynu powoduje, że słusznie te kategorie przestępstw zostały zaliczone do najcięższych gatunkowo czynów zabronionych wymierzonych w najbardziej istotne wartości dla człowieka, społeczeństwa i państwa.

Sumując powyższe rozważania należy stwierdzić, że:

1. Podstawowymi źródłami prawa karnego materialnego w zakresie wskazanym w tytule niniejszego opracowania są: kodeks karny RFN z 1871 r. oraz kodeks karny Austrii z 1974 r.
2. Obie wyżej wskazane kodyfikacje państw członkowskich UE w pełni implementują decyzję ramową Rady UE z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu.
3. Zakres penalizacji zachowań okołoterrorystycznych jest szeroki w obu ustawodawstwach, co należy jednoznacznie pozytywnie ocenić.
4. Na tle rozwiązań austriackich i niemieckich zarysowują się braki w polskiej regulacji kodeksowej.
5. Polski ustawodawca mógłby skorzystać z niektórych rozwiązań przyjętych w k.k. RFN lub Austrii, aby uporządkować system prawa.

Aneks

Niemiecki kodeks karny - wyciąg

§ 129a Bildung terroristischer Vereinigungen

- (1) Wer eine Vereinigung gründet, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind,
 1. Mord (§ 211) oder Totschlag (§ 212) oder Völkermord (§ 6 des Völkerstrafgesetzbuches) oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit (§ 7 des Völkerstrafgesetzbuches) oder Kriegsverbrechen (§§ 8, 9, 10, 11 oder § 12 des Völkerstrafgesetzbuches) oder
 2. Straftaten gegen die persönliche Freiheit in den Fällen des § 239a oder des § 239b zu begehen, oder wer sich an einer solchen Vereinigung als Mitglied beteiligt, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft.
- (2) Ebenso wird bestraft, wer eine Vereinigung gründet, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind,
 1. einem anderen Menschen schwere körperliche oder seelische Schäden, insbesondere der in § 226 bezeichneten Art, zuzufügen,
 2. Straftaten nach den §§ 303b, 305, 305a oder gemeingefährliche Straftaten in den Fällen der §§ 306 bis 306c oder 307 Abs. 1 bis 3, des § 308 Abs. 1 bis 4, des § 309 Abs. 1 bis 5, der §§ 313, 314 oder 315 Abs. 1, 3 oder 4, des § 316b Abs. 1 oder 3 oder des § 316c Abs. 1 bis 3 oder des § 317 Abs. 1,
 3. Straftaten gegen die Umwelt in den Fällen des § 330a Abs. 1 bis 3,
 4. Straftaten nach § 19 Abs. 1 bis 3, § 20 Abs. 1 oder 2, § 20a Abs. 1 bis 3, § 19 Abs. 2 Nr. 2 oder Abs. 3 Nr. 2, § 20 Abs. 1 oder 2 oder § 20a Abs. 1 bis 3, jeweils auch in Verbindung mit § 21, oder nach § 22a Abs. 1 bis 3 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen oder
 5. Straftaten nach § 51 Abs. 1 bis 3 des Waffengesetzes zu begehen, oder wer sich an einer solchen Vereinigung als Mitglied beteiligt, wenn eine der in den Nummern 1 bis 5 bezeichneten Taten bestimmt ist, die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen, und durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen kann.

- (3) Sind die Zwecke oder die Tätigkeit der Vereinigung darauf gerichtet, eine der in Absatz 1 und 2 bezeichneten Straftaten anzudrohen, ist auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu erkennen.
- (4) Gehört der Täter zu den Rädelsführern oder Hintermännern, so ist in den Fällen der Absätze 1 und 2 auf Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren, in den Fällen des Absatzes 3 auf Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren zu erkennen.
- (5) Wer eine in Absatz 1, 2 oder Absatz 3 bezeichnete Vereinigung unterstützt, wird in den Fällen der Absätze 1 und 2 mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren, in den Fällen des Absatzes 3 mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Wer für eine in Absatz 1 oder Absatz 2 bezeichnete Vereinigung um Mitglieder oder Unterstützer wirbt, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.
- (6) Das Gericht kann bei Beteiligten, deren Schuld gering und deren Mitwirkung von untergeordneter Bedeutung ist, in den Fällen der Absätze 1, 2, 3 und 5 die Strafe nach seinem Ermessen (§ 49 Abs. 2) mildern.
- (7) § 129 Abs. 6 gilt entsprechend.
- (8) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten kann das Gericht die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, und die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, aberkennen (§ 45 Abs. 2).
- (9) In den Fällen der Absätze 1, 2 und 4 kann das Gericht Führungsaufsicht anordnen (§ 68 Abs. 1).

§ 129b Kriminelle und terroristische Vereinigungen im Ausland; Erweiterter Verfall und Einziehung

- (1) Die §§ 129 und 129a gelten auch für Vereinigungen im Ausland. Bezieht sich die Tat auf eine Vereinigung außerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, so gilt dies nur, wenn sie durch eine im räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes ausgeübte Tätigkeit begangen wird oder wenn der Täter oder das Opfer Deutscher ist oder sich im Inland befindet. In den Fällen des Satzes 2 wird die Tat nur mit Ermächtigung des Bundesministeriums der Justiz verfolgt. Die Ermächtigung kann für den Einzelfall oder allgemein auch für die Verfolgung künftiger Taten erteilt werden, die sich auf eine bestimmte Vereinigung beziehen. Bei der Entscheidung über die Ermächtigung zieht das Ministerium in Betracht, ob die Bestrebungen der Vereinigung gegen die Grundwerte einer die Würde des Menschen achtenden staatlichen Ordnung oder gegen das friedliche Zusammenleben der Völker gerichtet sind und bei Abwägung aller Umstände als verwerflich erscheinen.
- (2) In den Fällen der §§ 129 und 129a, jeweils auch in Verbindung mit Absatz 1, sind die §§ 73d und 74a anzuwenden.

Austriacki kodeks karny – wyciąg

§ 278b Terroristische Vereinigung

- (1) Wer eine terroristische Vereinigung (Abs. 3) anführt, ist mit Freiheitsstrafe von fünf bis zu fünfzehn Jahren zu bestrafen. Wer eine terroristische Vereinigung anführt, die sich auf die Drohung mit terroristischen Straftaten (§ 278c Abs. 1) beschränkt, ist mit Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren zu bestrafen.
- (2) Wer sich als Mitglied (§ 278 Abs. 3) an einer terroristischen Vereinigung beteiligt, ist mit Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren zu bestrafen.
- (3) Eine terroristische Vereinigung ist ein auf längere Zeit angelegter Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, der darauf ausgerichtet ist, dass von einem oder mehreren Mitgliedern dieser Vereinigung eine oder mehrere terroristische Straftaten (§ 278c) ausgeführt werden.

§ 278c Terroristische Straftaten

- (1) Terroristische Straftaten sind
 1. Mord (§ 75),
 2. Körperverletzungen nach den §§ 84 bis 87,
 3. erpresserische Entführung (§ 102),
 4. schwere Nötigung (§ 106),
 5. gefährliche Drohung nach § 107 Abs. 2,
 6. schwere Sachbeschädigung (§ 126) und Datenbeschädigung (§ 126a), wenn dadurch eine Gefahr für das Leben eines anderen oder für fremdes Eigentum in großem Ausmaß entstehen kann,
 7. vorsätzliche Gemeingefährungsdelikte (§§ 169, 171, 173, 175, 176, 177a, 177b, 178) oder vorsätzliche Beeinträchtigung der Umwelt (§ 180),
 8. Luftpiraterie (§ 185),
 9. vorsätzliche Gefährdung der Sicherheit der Luftfahrt (§ 186) oder
 10. eine nach § 50 des Waffengesetzes 1996 oder § 7 des Kriegsmaterialgesetzes strafbare Handlung,
wenn die Tat geeignet ist, eine schwere oder längere Zeit anhaltende Störung des öffentlichen Lebens oder eine schwere Schädigung des Wirtschaftslebens herbeizuführen, und mit dem Vorsatz begangen wird, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern, öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu erschüttern oder zu zerstören.

- (2) Wer eine terroristische Straftat im Sinne des Abs. 1 begeht, ist nach dem auf die dort genannte Tat anwendbaren Gesetz zu bestrafen, wobei das Höchstmaß der jeweils angedrohten Strafe um die Hälfte, höchstens jedoch auf zwanzig Jahre, hinaufgesetzt wird.
- (3) Die Tat gilt nicht als terroristische Straftat, wenn sie auf die Herstellung oder Wiederherstellung demokratischer und rechtsstaatlicher Verhältnisse oder die Ausübung oder Wahrung von Menschenrechten ausgerichtet ist.

§ 278d Terrorismusfinanzierung

- (1) Wer Vermögenswerte mit dem Vorsatz bereitstellt oder sammelt, dass sie, wenn auch nur zum Teil, zur Ausführung
 - 1. einer Luftpiraterie (§ 185) oder einer vorsätzlichen Gefährdung der Sicherheit der Luftfahrt (§ 186),
 - 2. einer erpresserischen Entführung (§ 102) oder einer Drohung damit,
 - 3. eines Angriffs auf Leib, Leben oder Freiheit einer völkerrechtlich geschützten Person oder eines gewaltsamen Angriffs auf eine Wohnung, einen Dienstraum oder ein Beförderungsmittel einer solchen Person, der geeignet ist, Leib, Leben oder Freiheit dieser Person zu gefährden, oder einer Drohung damit,
 - 4. einer vorsätzlichen Gefährdung durch Kernenergie oder ionisierende Strahlen (§ 171), einer Drohung damit, eines unerlaubten Umgangs mit Kernmaterial oder radioaktiven Stoffen (§ 177b), einer sonstigen strafbaren Handlung zur Erlangung von Kernmaterial oder radioaktiven Stoffen oder einer Drohung mit der Begehung eines Diebstahls oder Raubes von Kernmaterial oder radioaktiven Stoffen, um einen anderen zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung zu nötigen,
 - 5. eines erheblichen Angriffs auf Leib oder Leben eines anderen auf einem Flughafen, der der internationalen Zivilluftfahrt dient, einer Zerstörung oder erheblichen Beschädigung eines solchen Flughafens oder eines darauf befindlichen Luftfahrzeugs oder einer Unterbrechung der Dienste des Flughafens, sofern die Tat unter Verwendung einer Waffe oder sonstigen Vorrichtung begangen wird und geeignet ist, die Sicherheit auf dem Flughafen zu gefährden,
 - 6. einer strafbaren Handlung, die auf eine in den §§ 185 oder 186 geschilderte Weise gegen ein Schiff oder eine feste Plattform, gegen eine Person, die sich an Bord eines Schiffes oder auf einer festen Plattform befindet, gegen die Ladung eines Schiffes oder eine Schifffahrtseinrichtung begangen wird,
 - 7. der Beförderung eines Sprengsatzes oder einer anderen tödlichen Vorrichtung an einen öffentlichen Ort, zu einer staatlichen oder öffentlichen Einrichtung, einem öffentlichen Verkehrssystem oder

- einer Versorgungseinrichtung oder des Einsatzes solcher Mittel mit dem Ziel, den Tod oder eine schwere Körperverletzung eines anderen oder eine weitgehende Zerstörung des Ortes, der Einrichtung oder des Systems zu verursachen, sofern die Zerstörung geeignet ist, einen erheblichen wirtschaftlichen Schaden herbeizuführen,
8. einer strafbaren Handlung, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Zivilperson oder einer anderen Person, die in einem bewaffneten Konflikt nicht aktiv an den Feindseligkeiten teilnimmt, herbeiführen soll, wenn diese Handlung auf Grund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, eine Bevölkerungsgruppe einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen,
- verwendet werden, ist mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu bestrafen. Die Strafe darf jedoch nach Art und Maß nicht strenger sein, als sie das Gesetz für die finanzierte Tat androht.
- (2) Der Täter ist nach Abs. 1 nicht zu bestrafen, wenn die Tat nach einer anderen Bestimmung mit strengerer Strafe bedroht ist.

Prof. dr hab. Krzysztof Indeck
Uniwersytet Łódzki

Stosowanie praw człowieka wobec sprawców aktów terrorystycznych

Mimo braku spektakularnych aktów terrorystycznych w Polsce – zagrożenie terroryzmem w naszym kraju trudno uznać za pomijalne.

Każdy czyn o charakterze terrorystycznym w sposób istotny narusza prawa człowieka – ofiar tego czynu - takie jak prawo do życia, wolność, jego nietykalność cielesną, własność, etc. Zagroza także rządowi mogąc powodowac brak stabilizacji państwa, zagroza pokojowi i bezpieczeństwu.¹⁾

Stąd też – w poszczególnych państwach - podejmowane są działania mające przeciwdziałać i zapobiegać aktom terrorystycznym, w postaci kreacji stosownych norm prawno-karnych zawartych w kodeksach karnych albo w innych suplementarnych ustawach karnych.

Zawarte tam rozwiązania (powiązane z aktami terroryzmu) czasami są specyficznie, jako że przewidują dla sprawców aktów terrorystycznych lub osób podejrzanych o terroryzm, odrębne zasady postępowania np. w postaci legalizacji wobec nich tortur lub innego niehumanitarnego lub niehumanitarnego traktowania, naruszając tym samym zasadę *non-refoulement*.²⁾

Ten stan rzeczy tłumaczy się zazwyczaj koniecznością ukazania jednostkom i społecznościom, że walka z terroryzmem podejmowana jest wszelkimi możliwymi środkami.³⁾

Zauważmy jednak, że na działania te spojrzeć można jako na prowadzące do obniżenia standardów stosowania prawa, dobrego rządzenia i praw człowieka, co więcej - dających często odwrotne efekty od zamierzonych.⁴⁾

¹⁾ Por. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *Human Rights Terrorism and Counter-terrorism Fact*, Sheet No. 32, s. 3.

²⁾ Postępowanie takie coraz częściej jest krytykowane. Przede wszystkim krytyce podlega system list (tzw. unijnych czarnych list) osób, które mają ograniczone prawo do obrony i odszkodowań. Zmiany w przepisach unijnych domagają się m.in. przedstawiciele krajów Rady Europy. Zob. bliżej: <http://news.money.pl/artykul/rada;europy;krytykuje;wykaz;terrorystow> (27.09.2008).

³⁾ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *op.cit.* s. 3. Nie oznacza to, że można uznawać terrorystów jako osoby "wyjęte spod prawa". Zob. bliżej na ten temat: L. May, *Aggression and Crimes Against Peace*, Larry May 2008, s. 315, 316.

⁴⁾ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *op.cit.* s.3.

Mimo złożoności zjawiska terroryzmu, należy poszukiwać takich metod walki z terroryzmem, które respektują prawa człowieka także w odniesieniu do sprawców aktów terrorystycznych. W tym znaczeniu – prawa człowieka mogą określać granicę swobody ustawodawcy w kryminalizacji takich czynów i procesowych reguł postępowania w związku z ich dokonaniem.

Prawa człowieka są niezbywalne – przysługują każdej jednostce i grupie jednostek i są niepodzielne.⁵⁾ Potwierdzone są standardami prawa międzynarodowego i prawa zwyczajowego zawartymi głównie w: Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych,⁶⁾ Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych,⁷⁾ Międzynarodowej Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej,⁸⁾ Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet,⁹⁾ Konwencji w sprawie zakazu tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania¹⁰⁾, Konwencji o prawach dziecka¹¹⁾ i innych.¹²⁾

Prawa człowieka mają też swe źródło w prawie zwyczajowym – przez co są częścią zwyczajowego prawa międzynarodowego.

Fakt ten powoduje, że wszystkie państwa są nimi związane, niezależnie od tego, czy są stronami wyżej wskazanych konwencji.¹³⁾

Human Rights Committee uznał też niektóre prawa (nieuzasadnione pozbawienie życia, torturowanie i inne niehumanitarnie traktowanie i karanie, branie zakładników, karanie zbiorowe, nieuzasadnione pozbawienie życia, prawo do godnego procesu) za prawa niezbywalne, zaś *Committee on the Elimination of Racial Discrimination* przydał walor bycia normą *ius cogens* zasadzie niedyskryminacji.¹⁴⁾

Każde państwo więc musi respektować, chronić i postępować zgodnie z tymi prawami, co w praktyce oznacza dawanie im wyrazu w prawie

⁵⁾ Tamże.

⁶⁾ Tekst polski: Dz.U. 1977 r., nr 38, poz. 169, zał.

⁷⁾ Tekst polski: Dz.U. 1977 r., nr 38, poz. 167, zał.

⁸⁾ Tekst polski: Dz.U. 1969 r., nr 25, poz. 187, zał.

⁹⁾ Tekst polski: Dz.U. 1982 r., nr 10, poz. 71, zał.

¹⁰⁾ Tekst polski: Dz.U. 1989 r., nr 63, poz. 378, zał.

¹¹⁾ Tekst polski: Dz.U. 1991 r., nr 120, poz. 526 ze zm.

¹²⁾ Zbiór aktów prawa międzynarodowego dotyczących ochrony praw człowieka zebrano [w:] K. Indecki, *Ochrona praw człowieka. Źródła do nauki prawa międzynarodowego publicznego*, WSSM w Łodzi, Łódź 2002.

¹³⁾ Por. The Human Right Committee, *Komentarz ogólny No 249(1994) i No 29(2001)*, gdzie stwierdza się, iż niektóre prawa człowieka odzwierciedlają prawo międzynarodowego zwyczajowe.

¹⁴⁾ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *op.cit.*, s. 4.

karnym, cywilnym, administracyjnym, które to państwa nadto podlegają monitorowaniu podejmowanych działań (także prawnych) pod względem zgodności z tymi prawami.

Prawa te obowiązują na terenie danego państwa, jak i wtedy, kiedy podejmują działania poza swoim terytorium.¹⁵ Mamy tu więc do czynienia z jednej strony z obowiązkiem państwa przeciwdziałaniu i reagowaniu na akty terrorystyczne, z drugiej są z prawnomiędzynarodowym obowiązkiem kontroli nad przestrzeganiem praw człowieka, nawet wtedy kiedy przedmiotem postępowania karnego jest akt terrorystyczny i jego sprawca (y).¹⁶

Terroryzm nie jest okolicznością, która zwalnia państwa podejmowania działań (np. prewencyjnych) od zobowiązań nałożonych nań przez akty normatywne, których celem jest ochrona prawa człowieka, uchodźców i prawa humanitarne.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że należy postawić cezurę między ofiarą terroryzmu, a terrorystą jako ofiarą naruszeń praw człowieka.¹⁷ Ważne jest także, by nie zapominać o roli prawa humanitarne w walce z terroryzmem. Jedną z wypowiedzi ukazującą związek praw człowieka z prawem humanitarnym jest stwierdzenie *International Committee of Red Cross*, wedle którego - nawet zgodny z prawem zamach na obiekt militarny może wykreować lęk u ludności cywilnej (strzelanie z ukrycia do ludności cywilnej).¹⁸ Prawo humanitarne ma zastosowanie zatem w okresie pokoju,¹⁹ kiedy czyn terrorysty skierowany jest przeciw ludności cywilnej lub celów cywilnych – zachowanie takie jest zbrodnią wojenną w rozumieniu prawa międzynarodowego. Wedle zasady *distinction* strony konfliktu zbrojnego zawsze muszą dokonywać rozróżnienia między „cywilami” a „kombatantami”.²⁰

Różnica między prawami człowieka a prawem humanitarnym sprowadza się do tego, że prawa człowieka chronią jednostkę w każdym czasie, zaś prawa humanitarne mają zastosowanie w przypadkach konfliktów zbrojnych.

W opinii doradczej na temat prawnych konsekwencji postawienia muru na terytorium okupowanej Palestyny, MTS podkreślił rolę praw człowieka

¹⁵ Por. sprawa: *Democratic Republic of the Congo v. Uganda*, 19.XII.2005, I.C.J. Reports 2005, s. 216-217.

¹⁶ Por. M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, N.P.Engel 2005, s. 121.

¹⁷ Por. United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, podaje za: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *op.cit.*, s. 9.

¹⁸ Por. *International Humanitarian Law and Terrorism*, 5.V.2004, www.icrc.org.

¹⁹ Por. tamże.

²⁰ Zob. art. 51(2) protokołu dodatkowego I. do Konwencji genewskich i art. 13(2) protokołu II. do Konwencji genewskich.

w konfliktach zbrojnych, stwierdzając, że „ochrona jaką gwarantują akty prawa międzynarodowego nie zostaje zawieszona na czas konfliktu zbrojnego (...)”²¹⁾

Ogląd dokumentów międzynarodowych dotyczących omawianej tu problematyki prowadzi do wniosku, że brak jest sprzeciwu dla poglądu, że walka z terroryzmem musi być oparta na poszanowaniu praw człowieka, zaś środki walki z terroryzmem wyznacza zakres zobowiązania państw wyznaczony stosownymi przepisami prawa międzynarodowego, np. Konwencji o zapobieganiu finansowania terroryzmu w art. 15, czytamy, iż „Żadne z postanowień niniejszej konwencji nie może być interpretowane jako nakładające obowiązek dokonania ekstradycji lub udzielenia pomocy prawnej, jeśli Państwo-Strona wezwane ma inne powody, by uważać, że wniosek o ekstradycję za przestępstwo (...) [o którym mowa w konwencji – dop. K.I.] wniosek o udzielenie pomocy prawnej w odniesieniu do takiego przestępstwa został złożony w celu oskarżenia lub ukarania osoby ze względu na jej rasę, wyznanie, narodowość, pochodzenie etniczne lub poglądy polityczne, albo że przychylenie się do wniosku pogorszyłoby sytuację takiej osoby ze względu na którąkolwiek z tych przyczyn”²²⁾ Przepis ten zezwala zatem na odmowę ekstradycji – sprawcy aktu terrorystycznego, jeśli są podstawy do przypuszczenia, że inne powody niż akt terrorystyczny legły u jego podstaw.

Art. 17 konwencji, zapewnia „Osobie tymczasowo aresztowanej, albo w odniesieniu do której zastosowano inne środki lub prowadzi się postępowanie zgodnie z niniejszą konwencją, gwarantuje się sprawiedliwe traktowanie, w tym korzystanie ze wszystkich praw lub gwarancji zgodnych z prawem państwa, na terytorium którego osoba ta przebywa, jak również z odpowiednimi postanowieniami prawa międzynarodowego, w tym międzynarodowych praw człowieka” i wreszcie w art. 21 wprowadzono zasadę, że konwencja nie umniejsza ani nie wyłącza praw i zobowiązań państw i osób fizycznych określonych w prawie międzynarodowym, zwłaszcza ze względu na cele Karty Narodów Zjednoczonych, międzynarodowego prawa humanitarnego i innych stosownych konwencji.

Natura terroryzmu powoduje jednak, że państwo musi podejmować różnorodne środki w celu ochrony swoich obywateli, ze względu na szczególne okoliczności. W efekcie prawa człowieka mogą być ograniczone lub uchylane.

Wybór jest tu trudny bowiem z jednej strony można państwo winno bowiem zapewnić ochronę osobowego źródła informacji o terrorystach po-

²¹⁾ Por. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. Advisory Opinion of 9 July 2004*, I.C.J. Reports 2004, s. 111 i 113.

²²⁾ Tekst polski: Dz.U. z 2004, nr 263, poz. 2620.

przez wyłączenie obowiązku przesłuchania go, jednocześnie w tym samym postępowaniu nie może naruszać prawa do rzetelnego procesu, lub prawa do dowodu z przesłuchania innej osoby np. świadka.²³⁾

Niektóre z praw człowieka nie podlegają jednak uchyleniu w żadnych okolicznościach.

Tymi prawami najczęściej podlegającymi ograniczeniom są: prawo do swobody wypowiedzi, prawo do wolności zrzeszania się, prawo do prywatności itd.²⁴⁾

Większość tych ograniczeń może dokonać się na poziomie ustawodawstw krajowych²⁵⁾.

Warunkiem jest wyraźne i precyzyjne określenie tych ograniczeń,²⁶⁾ z uwzględnieniem podstawowych zasad prawa karnego, jak np. nieretroaktywności, która to zasada przewidziana jest w art. 15 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPPOiP)²⁷⁾. Ograniczenia te mogą być wprowadzone ze względu na bezpieczeństwo kraju, porządek publiczny, zdrowie, moralność, prawami człowieka i wonnościami innych osób.²⁸⁾

Innym ograniczenie wynika z zasady konieczności (*necessity*) i proporcjonalności (*proportionality*).

Oba ograniczenia pozostawać muszą w ścisłym związku, tzn. odpowiadać zasadzie, że podejmowane przez państwa działania są konieczne i wystarczające do zrealizowania założonego celu związanego z przeciwdziałaniem terroryzmowi. Zależność ta musi być racjonalna²⁹⁾ – tzn. cel musi wyprzedzać działania, co w praktyce trudne może być do udowodnienia, np. gdy mamy do czynienia z groźbą zamachu terrorystycznego.³⁰⁾

²³⁾ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *op.cit.*, s. 23. Warto tu dodać, że zgodnie z opinią Rzecznika Generalnego – prawo do wysłuchania przez niezależny sąd oraz prawo do efektywnego środka odwoławczego, a także prawo do ochrony własności prywatnej powinny być chronione prawem wspólnotowym bez względu na kwestię polityczną, jaką jest walka z międzynarodowym terroryzmem(...). Zob. Opinia Rzecznika Generalnego Maduro w sprawie Kadi przeciwko Radzie i Komisji (C-402/05).

²⁴⁾ Por. Human Rights Committee. General comment, no. 31, s. 6.

²⁵⁾ Tamże, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *op.cit.*, s. 23.

²⁶⁾ Por. orzeczenie ETS: *Sunday Times v. United Kingdom*, No 6538/74 z 26 kwietnia 1979 r., s. 49.

²⁷⁾ Tekst polski: Dz.U. z 1977, r. 38, poz. 167, zał.

²⁸⁾ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *op.cit.*, s. 24.

²⁹⁾ Por. E/CN.4/2002/18, aneks, p.4(d)

³⁰⁾ Por. orzeczenie the Supreme Court of Canada: *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union* [1991] 2 SCR 211.

Powyższe uwagi mają swe oparcie w art. 4 MPPOiP, w którym czytamy, że zawieszenie wykonania zobowiązań wynikających z Paktu jest możliwe,³¹ w przypadku, gdy wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagraża istnieniu narodu i zostało ono urzędowo ogłoszone (...) w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji (...).³²

Z kolie art. 19.3. MPPOiP stanowi o „niezbędności ograniczeń” wynikających z tego przepisu (w zakresie prawa do posiadania własnych poglądów i swobody wyrażania opinii)³³ w celu: „a) poszanowania praw i dobrogo imienia innych; b) ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia i moralności publicznej”.

Uchylenie prawa człowieka może nastąpić wyjątkowo. W literatury przedmiotu wskazuje się, na wyjątkowość takich przypadków, np. zagrożenie dla bezpieczeństwa narodu. Wtedy na państwie ciąży obowiązek poinformowania innych państw o przedsięwziętych krokach i powodach, dla których je podjęto.³⁴ A więc uchylenie praw człowieka podlega badaniom przez kompetentny organ (lub winien podlegać).

Nie podlegają uchyleniu prawa człowieka wymienione w art. 4 (2) MPPiOP: prawo do życia, zakazu stosowania tortur lub okrutnego, nie-ludzkiego albo poniżającego traktowania i karania, doświadczeniom lekarski lub naukowym (bez wyrażenia swobodnie zgody na nie), niewolnictwa i handlu niewolnikami, poddaństwa, pozbawienia wolności z powodu niemożności wywiązania się z zobowiązań umownych, karania wstecz, podmiotowości prawnej, prawa do wolności myśli, sumienia i wyznania.

Prawa te nie podlegają uchyleniu nawet w stanie tzw. *emergency*. W opinii nr 29 – *Human Rights Committee* podkreślił, że postanowienia Paktu odnoszą się do gwarancji procesowych.³⁵ Komitet ten wskazał także na prawa i wolności wywodzące się z prawa zwyczajowego, które nie podlegają derogacji nawet wtedy, gdy nie są uwzględnione w art. 4(2) MPPiOP. Są to: prawo wszystkich osób pozbawionych wolności do traktowania humanitarnego i z poszanowaniem godności człowieka; zakaz brania zakładników, uprowadzeń albo zatrzymania bez podstawy prawnej, ochrona praw mniejszości narodowej, deportacja, zakaz propagandy wojennej, propagowanie rasowej lub religijnej nienawiści i inne, a także prawo do rzetelnego

³¹) Por. art. 4.3. MPPOiP

³²) Por. j.w. art. 4.1. MPPOiP

³³) Por. art. 19.1.,2. MPPOiP

³⁴) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights *Human Rights, op.cit.*, s. 26.

³⁵) Por. Inter-American Court of Human Rights, *Advisory Opinion OC-8/87*, 30 styczeń 1987, s. 42,43.

procesu.³⁶⁾ Wymienione tu prawa człowieka stanowią prawa podstawowe i uznane. Zgodnie z art. 5(2) Paktu żadne z tych praw uznanych lub istniejących w którymkolwiek z państw – Stron Paktu nie może być ograniczone ani zawieszono mocą ustawy, konwencji, zarządzeń lub zwyczaju.

Mimo, iż o prawach tych zwykle mówi się jako o niederogowalnych – odstępstwo od nich jest możliwe na ogólnych zasadach przewidzianych w Pakcie – czyli do przypadków wyznaczonych potrzebą sytuacji (art. 4(1) Paktu), zawsze jednak z poszanowaniem zasad konieczności i proporcjonalności.³⁷⁾

Podsumowując przypomnieć należy wypowiedź Sekretarza Generalnego ONZ Kofi Annana, który stwierdził (2 maja 2008 r.), że ochrona praw człowieka wszystkich ludzi – tych podejrzanych o terroryzm, jego ofiar i osób dotkniętych konsekwencjami terroryzmu – jest konieczna dla skuteczności strategii zwalczania terroryzmu.³⁸⁾

Idąc tokiem tego rozumowania - to właśnie prawa człowieka mogą tworzyć płaszczyznę jednakowego traktowania terrorystów wywodzących się z różnych politycznych ideologii, nie pozwalającą na traktowanie ich jako *hostess humani generis*³⁹⁾ i ułatwić współpracę państw na „globalnym poziomie”, która jest ich absolutnym obowiązkiem.⁴⁰⁾

³⁶⁾ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *op.cit.*, s. 28.

³⁷⁾ Por. Inter-American Commission on Human Rights, *Report on terrorism and human rights*, p. 51 i 55, podaje za: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *op.cit.*, s. 24.

³⁸⁾ Tekst dostępny na stronie internetowej: www.unic.org.pl/terroryzm/ochrona.php

³⁹⁾ Por. L.May, *op.cit.*, s. 318.

⁴⁰⁾ Jo Dedeyne-Amann, *Einführung* [w:] *Terrorismus und Menschenrechte. Neue Entwicklungen und Herausforderungen*, Symposium am 11.Mai 2007, Wien, s. 14; M. Berger, *Eröffnungsrede*, [w:] *Terrorismus...*, s. 11; także: B. Bierlein, *Terrorismus und Menschenrechte aus verfassungs-und europarechtlicher Sicht* [w:] *Terrorismus...*, s. 20.

Aspekty prawne w brytyjskim systemie zwalczania terroryzmu

Do końca XX wieku w Wielkiej Brytanii obowiązywały dwa podstawowe akty prawne dotyczące terroryzmu: *Prevention of Terrorism Act (Temporary Provisions)* z 1989 r. obowiązujący na terenie całego państwa oraz *Northern Ireland Act (Emergency Provisions)* z 1978 r., obowiązujący w Irlandii Północnej. Uchwalenie obydwu tych ustaw wiązało się pośrednio lub bezpośrednio z działalnością terrorystyczną organizacji katolickich i protestanckich w Irlandii Północnej (przede wszystkim IRA).

Dopiero w 2000 roku brytyjski parlament przyjął pierwszą z czterech ustaw antyterrorystycznych *Terrorism Act 2000*, która była wynikiem narastającego w świecie zagrożenia terroryzmem globalnym. W kolejnych latach uchwalone zostały jeszcze: *The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001*, *The Prevention of Terrorism Act 2005* i ostaniam z ustaw *Terrorism Act 2006*.

Wpływ na intensyfikację procesu ustawodawczego miały m.in. takie wydarzenia jak: atak na ambasady USA w Kenii i Tanzanii w 1998 r., atak na USA z 11 września 2001 r. oraz atak na Londyn 7 lipca 2005 r. Wielka Brytania znalazła się w ten sposób w centrum globalnej wojny z terroryzmem i prace nad skutecznymi rozwiązaniami prawnymi stały się jednym z kluczowych elementów tych działań.

I. Terroryzm – próba ujednoczenia pojęciowego

Fundamentem każdej ustawy antyterrorystycznej jest precyzyjne zdefiniowanie pojęcia „terroryzm”. Pomimo ogromnej liczby definicji, zarówno naukowych, jak i przyjętych na użytek poszczególnych państw trudno do dzisiejszego dnia znaleźć definicję w pełni satysfakcjonującą czy też powszechnie akceptowaną w świecie. Wynika to po pierwsze z samej istoty zjawiska mającego charakter dynamiczny i składającego się z wielu różnych form. Ponadto nad merytorycznym podejściem przeważają często partykularne interesy państw, względy ideologiczne lub też kulturowe.

W toku wielomiesięcznej dyskusji władzom brytyjskim udało się wypracować i przyjąć w *Terrorism Act 2000* jednolitą definicję pojęcia „terroryzm”. Zgodnie z nią „terroryzm” oznacza „użycie” lub „groźbę użycia siły”:

- w celu wpłynięcia na rząd lub międzynarodowe organizacje lub też przestraszenia opinii publicznej lub jej części;

- jest przeprowadzone ze względów politycznych, religijnych, ideologicznych;
- spełniony musi być także przynajmniej jeden z warunków:
 - zawiera przemoc wobec osób,
 - poważne uszkodzenia mienia,
 - zagrożenie życia osób innych niż biorące udział w ataku;
 - stwarza poważne ryzyko dla zdrowia lub bezpieczeństwa społeczeństwa (lub jej części);
 - ma na celu zakłócenie lub przerwanie systemu elektronicznego;
 - użycie lub groźba użycia siły przy pomocy broni palnej lub materiałów wybuchowych.

Użycie broni palnej lub materiałów wybuchowych uznaje się za terroryzm, bez względu na to czy dokonane zostało „poważne uszkodzenie mienia”.¹⁾

We wcześniej przyjętych ustawach np. Ustawie terrorystycznej (*Reinsurance (Acts of Terrorism) Act 1993*) „akt terroryzmu” określono jako: „działalność osób występujących w imieniu lub powiązanych z organizacją, którzy prowadzą działalność nakierowaną na obalenie lub wpłynięcie na rząd Wielkiej Brytanii lub inny rząd (*de jure* lub *de facto*), poprzez użycie siły lub przemocy”.²⁾ Definicję jeszcze bardziej zawężającą omawiane zjawisko odnajdujemy w innym dokumencie - *Prevention of Terrorism* z 1989 r., w którym czytamy, iż terroryzm oznacza: „użycie przemocy ze względów politycznych w celu przestraszenia społeczeństwa lub jego części”.³⁾

Podczas prac nad ostatnią z przyjętych ustaw - *Terrorism Act 2006* - parlament zwrócił się do Lorda Carlile of Berriew z prośbą o przeprowadzenie niezależnej ekspertyzy dotyczącej pojęcia „terroryzm”, w kontekście nowych rozwiązań prawnych zawartych w projekcie przygotowywanej właśnie ustawy *Terrorism Act 2006*.

Lord Carlile w przygotowanym dla parlamentu raporcie opowiedział się za pozostawieniem definicji „terroryzmu” zawartej w części pierwszej *Terrorism Act 2000*, aczkolwiek wskazał on na konieczność wprowadzenia kilku poprawek. Wśród argumentów przemawiających za pozostawieniem tej definicji wskazał on m. in. na:

- a) fakt że charakter współczesnego terroryzmu usprawiedliwia istnienie wyspecjalizowanego, nakierowanego na przeciwdziałanie terroryzmowi reżimu, a reżim ten potrzebuje jasno zdefiniowanego pojęcia „terro-

¹⁾ <http://www.opsi.gov.uk>, aktualizacja z 26.06.2008 r.

²⁾ <http://www.opsi.gov.uk>, aktualizacja z 28.06.2008 r.

³⁾ <http://www.opsi.gov.uk>, aktualizacja z 20.06.2008 r.

- ryzmu” jako podstawy dla legitymizacji działań specjalnych i dookreślenia przestępstw z nim związanych;
- b) odrzucił on argumenty niektórych ze swoich adwersarzy domagających się zniesienia specjalnego reżimu (włączając w to definicje terroryzmu) i pozostawienia tych przestępstw do ścigania jedynie na podstawie obowiązującego prawa karnego i wystarczających, ich zdaniem, procedur;
 - c) odrzucił pomysł rozszerzenia prawa antyterrorystycznego na osoby posiadające w Wielkiej Brytanii immunitet dyplomatyczny (naruszałoby to m.in. Konwencję Wiedeńską z 1961 r.);
 - d) odrzucił propozycję wykluczenia sformułowania „z powodów religijnych” z definicji tj. artykułu 1c, *Terrorism Act 2000*.

W swoim raporcie Lord Carlile przedstawił jednocześnie propozycje wprowadzenia zmian do obowiązującego prawa antyterrorystycznego:

- a) zaproponował, aby w art. 1c *Terrorism Act 2000* który przewiduje użycie lub groźbę użycia siły w celu „uzyskania określonych korzyści politycznych, religijnych lub ideologicznych” dołączyć wyrażenie „motywowany przez względy rasowe lub etniczne”;
- b) zaproponował aby w sformułowaniu definiującym terroryzm określenie „wpłynięcie” na społeczność winno być zastąpione przez sformułowanie „zastraszenie” społeczności;
- c) opowiedział się za wprowadzeniem specjalnych procedur umożliwiających stosowanie prawa antyterrorystycznego w przypadku działań poza obszarem Wielkiej Brytanii. Prawo takie powinno być w gestii prokuratora generalnego, który winien jednocześnie mieć na względzie: a) naturę działań lub zagrożenie działaniami, które są podstawą dochodzenia, b) cel akcji lub zagrożenia, c) zobowiązania prawno-międzynarodowe;
- d) zasugerował konieczność wprowadzenia wyższych wyroków dla przestępstw kryminalnych, które mają charakter działań terrorystycznych.⁴

II. Prawo do zatrzymania bez postawienia zarzutów i tzw. *control orders*.

Jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii w omawianych ustawach stały się zapisy, i związana z tym debata polityczna, dotyczące prawa do wielodniowego (propozycja rządu - 90 dni) zatrzymywania podejrzanych o terroryzm bez konieczności postawienia im zarzutów. Wśród argumentów policji za wprowadzeniem 90-cio dniowego okresu zatrzymania przeważały następujące argumenty:

⁴⁾ The Definition of Terrorism, A Report by Carlile of Berriew Q.C., *Independent Reviewer of Terrorism Legislation*, Presented by the Secretary of State for the Home Department, by Command of Her Majesty, March 2007.

- zbyt duże ryzyko w dążeniu do złapania na gorącym uczynku ze względu na działania zamachowców zmierzające do maksymalizacji ilości ofiar;
- międzynarodowe powiązania terrorystów;
- ustalanie tożsamości podejrzanych (fałszywe dokumenty etc.);
- konieczność poszukiwania tłumaczy (zwłaszcza tłumaczy regionalnych dialektów);
- rozszyfrowywanie danych z przechwyconych komputerów;
- skomplikowane badania medycyny sądowej;
- analiza danych od operatorów sieci komórkowych.⁵⁾

Wśród argumentów przeciwników dopuszczalności zatrzymania na okres 90 dni znalazły się:

- każdy ma prawo do wolności, dopóki nie zostaną mu przedstawione zarzuty. Aresztowanie bez postawienia zarzutów narusza fundamentalną w systemie brytyjskim ustawę *Habeas Corpus* z 1679 r. i nie może być usprawiedliwione nawet zagrożeniem terrorystycznym.⁶⁾

Najdalej w krytyce proponowanych zmian posunął się Arcybiskup Desmond Tutu, porównując propozycje zmian w brytyjskim prawodawstwie do RPA w czasach apartheidu. W jednym z wywiadów uznał on tę propozycję za *déjà vu*, ponieważ jak zauważył, w najgorszych czasach apartheidu istniało prawo 90-ciu dni zatrzymania bez postawienia zarzutów w Republice Południowej Afryki.⁷⁾

Projekty zmian prawa i wydłużenia okresu na jaki możliwe jest zatrzymanie podejrzanego okazały się być dla rządu niezwykle trudne do przeforsowania w parlamencie pomimo posiadanej większości parlamentarnej. W wyniku niezwykle burzliwej debaty politycznej osiągnięto kompromis rozszerzający takie prawo (art. 41, *Terrorism Act 2000*) początkowo jedynie do 48 godzin. Ten okres mógł być rozszerzony do 7 dni jeśli policja przekonała sędziego o konieczności dalszego zatrzymania (w przypadku przestępstw kryminalnych okres ten wynosił 24 godziny).⁸⁾ Dopiero w ostatnio przyjętej ustawie *Terrorism Act 2006* okres ten udało się wydłużyć rządowi do 28 dni. Postanowienie to weszło w życie 25 lipca 2006 r.⁹⁾

Drugą z kontrowersyjnych kwestii ściśle powiązaną z pierwszą było przyjęcie w ustawie *The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001*, pra-

⁵⁾ <http://security.homeoffice.gov.uk>, aktualizacja 29.06.2008 r.

⁶⁾ Tamże.

⁷⁾ Tamże.

⁸⁾ Okres ten rozszerzono następnie do 14 dni w *Criminal Justice Act 2003* i ostatecznie do 28 dni przez *Terrorism Act 2006*.

⁹⁾ W projekcie ustawy *Counter-Terrorism Bill 2007-2008*, która znajduje się obecnie w parlamencie rząd rozszerzył ten okres do 42 dni. Patrz także projekt ustawy: <http://services.parliament.uk/bills/2007-08/counterterrorism.html>

wo upoważniającego Ministra Spraw Wewnętrznych do natychmiastowego pozbawienia wolności każdego cudzoziemca podejrzanego o terroryzm do czasu jego deportacji (nawet jeżeli z prawnego punktu widzenia taka deportacja będzie niemożliwa).¹⁰⁾ Nie obowiązywała tutaj zasada 48 godzin, ani tym bardziej 7 dni. Zatrzymanych przetrzymywano w tym wypadku miesiącami, a jedyną możliwością zwolnienia dla osadzonych było natychmiastowe opuszczenie terytorium Wielkiej Brytanii. Sytuacja ta doprowadziła do wystąpienia na drogę sądową 8 zatrzymanych i werdyktu Izby Lordów, która orzekła 16 grudnia 2004 r. niezgodność tego prawa z Europejską Konwencją Praw Człowieka i zniosła je ostatecznie w marcu 2005 r.¹¹⁾

Konsekwencją powyższej decyzji Izby Lordów stała się kolejna z ustaw *The Prevention of Terrorism Act 2005*, która weszła w życie 11 marca 2005 r. Dokument ten wprowadził do brytyjskiego systemu prawnego nowy rodzaj sankcji prawnych wymierzonych w podejrzanym o terroryzm - tzw. *control orders* (rodzaj aresztu domowego). Rozwiązanie to, pomimo iż inspirowane problemem podejrzanym o terroryzm cudzoziemców, rozszerzono także na Brytyjczyków. W jednym i drugim przypadku chodziło o sytuację w której policja zebrała jeszcze zbyt małą ilość dowodów obciążających, jednocześnie pozostawienie tych osób na wolności stanowiłoby, zdaniem władz poważne zagrożenie terrorystyczne dla społeczeństwa.

Control orders opiera się na następujących zasadach:

- ograniczone prawo posiadania określonych artykułów lub substancji (np. telefonów komórkowych);
- ograniczone prawo używania określonych usług lub przyrządów (np. dostęp do internetu);
- ograniczone prawo do spotykania się z osobami wskazanymi lub całkowity zakaz;
- ograniczone prawo do wyboru miejsca zamieszkania i odwiedzin;
- ograniczone prawo do przebywania w określonych miejscach w określonym czasie;
- zakaz przemieszczania się bez wcześniejszej zgody;

¹⁰⁾ Przepis ten wszedł w życie 13 grudnia 2001 r. [przyj. A.K.].

¹¹⁾ Zgodnie z *Immigration Act* z 1971 r. zezwala on na deportacje osób zagrażających bezpieczeństwu narodowemu, w przypadkach gdzie nie istnieją wystarczające dowody na postawienie zarzutów. Problem pojawia się w momencie próby deportacji danej osoby do kraju, w którym grożą mu tortury lub kara śmierci. Zabrania tego Europejska Konwencja Praw Człowieka. Pomimo, iż rząd brytyjski zawarł odpowiednie umowy tzw. *Memorandum of Understanding* z rządami takich państw jak: Jordania, Libia, Liban, które miały gwarantować deportowanym, że nie będą poddani torturom ani też skazani na najwyższy z wyroków – karę śmierci (w tym celu powołane miały zostać na terytorium tych państw specjalne komórki monitorujące przebieg procesów deportowanych). Izba Lordów odrzuciła takie rozwiązanie podtrzymując wcześniejszą decyzję.

- zatrzymanie paszportu;
- wymagana zgoda na fotografowanie się;
- współpraca z odpowiednimi służbami monitorującymi np. poprzez używanie elektronicznej bransolety;
- obowiązek meldowania się u określonej osoby w określonym czasie i miejscu.

Izba Lordów wprowadziła do tego dokumentu tzw. *sunset clause* oznaczającą, iż ustawa wygaśnie automatycznie jeżeli nie zostanie znowelizowana w przeciągu roku. Dyskusja która wybuchła w związku z tą ustawą doprowadziła do kryzysu konstytucyjnego. Ustawę ostatecznie znowelizowano, a przyczyną intensyfikacji prac stały się ataki bombowe w Londynie 7 lipca 2005 r. Nowo przyjęta ustawa *Terrorism Act 2006* utrzymała w mocy obowiązywanie sankcji prawnych związanych z *control orders*.

III. Pozostałe rozwiązania prawne oraz propozycje zmian w nowej ustawie - *Terrorism Act 2007-2008*

Poza kwestiami pojęciowymi, w pierwszej z przyjętych ustaw - *Terrorism Act 2000* - podtrzymano i rozszerzono listę organizacji terrorystycznych określonych w *Prevention of Terrorism* z 1989 r. Jednocześnie przyjęto w niej listę sankcji karnych za określone działania tj. zakaz członkostwa, wspierania lub (nawet!) noszenia ubioru świadczącego o wspieraniu (sympatyzowaniu) danej organizacji.¹²⁾ Artykuł 44 tej ustawy upoważnił także policję i ministra spraw wewnętrznych do wyznaczania obszarów i wskazywania czasu przez jaki możliwe jest zatrzymanie i przeszukanie każdego samochodu i osoby w celu poszukiwania „materiałów, które mogą być związane z terroryzmem”. W artykule 58 przewidziano karę do 10 lat więzienia za zbieranie lub posiadanie informacji mogącej być przydatną dla osoby zamierzającej dokonać ataku terrorystycznego.¹³⁾

W kolejnej z przyjętych ustaw *The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001* pierwsze trzy części dotyczą kwestii finansowania podejrzanych o terroryzm organizacji, możliwości wglądu do ich rachunków bankowych, ich zamrażania i udostępniania przez banki odpowiednim służbom. W czę-

¹²⁾ Przykładem takiej organizacji może być Partia Pracujących Kurdystanu. Lista organizacji uznanych w Wielkiej Brytanii za terrorystyczne znajduje się na stronie: <http://security.homeoffice.gov.uk/legislation/current-legislation/terrorism-act-2000/proscribed-terrorist-groups>.

¹³⁾ Rezultaty działania tej ustawy okazały się być jak dotychczas mocno ograniczone. W okresie od 11.09.2001 do 31.12.2006 r. aresztowano 1126 osób, zaledwie 221 postawiono zarzuty, a jedynie 40 skazano. Szerzej na ten temat patrz: <http://security.homeoffice.gov.uk>, aktualizacja z 29.06.2008 r. [przyp. A.K.].

ści 10 wprowadzono przepis umożliwiający policji pobranie siłą odcisków palców oraz innych danych niezbędnych do identyfikacji. Zezwolił on także żandarmerii wojskowej w pewnych określonych okolicznościach na podejmowanie działań poza obszarem baz wojskowych. W części 11 ustawy zawarte zostały uregulowania dotyczące zobowiązań firm telekomunikacyjnych oraz dostawców internetu, którzy zobligowani zostali do pozostawiania w systemie określonych danych.¹⁴⁾

Ostatnia z przyjętych ustaw *Terrorism Act* z 2006 r. wprowadziła sankcje karne dla szeregu nowych przestępstw kryminalnych związanych z terroryzmem:

- zachęcanie lub gloryfikowanie terroryzmu - maksymalna kara to 7 lat więzienia;
- rozpowszechnianie publikacji o charakterze terrorystycznym – maksymalna kara to 7 lat więzienia;
- przygotowywanie ataków terrorystycznych – maksymalna kara to dożywotnie pozbawienie wolności;
- udział w szkoleniach terrorystycznych – maksymalna kara to 10 lat więzienia;
- przebywanie w miejscach gdzie taki trening się odbywa (czy to w Wielkiej Brytanii czy też za granicą) – maksymalna kara to 10 lat więzienia;
- produkowanie lub posiadanie materiałów radioaktywnych – maksymalna kara to dożywotnie pozbawienie wolności;
- wykorzystanie w ataku terrorystycznym materiałów radioaktywnych, lub też atak na elektrownie jądrowe powodujący wyciek materiałów radioaktywnych (napromieniowanie) – maksymalnie kara to dożywotnie pozbawienie wolności;
- groźba użycia materiałów radioaktywnych w ataku – maksymalna kara to dożywotnie pozbawienie wolności.¹⁵⁾

W drugiej części ustawy zawarto m.in. większe uprawnienia dla Ministra Spraw Wewnętrznych w kwestii możliwości podejmowania decyzji o wpisaniu na „listę zabronionych organizacji”, organizacji uznanej za terrorystyczną (także, kiedy organizacja taka zmieni nazwę). Ponadto od stopnia superintendent oficerowie policji uprawnieni zostali do podejmowania decyzji o przedłużeniu zatrzymania podejrzanego. Rozszerzono także zakres interpretacji nakazów sądowych, dotyczących przeszukania, na wszystkie obiekty znajdujące się pod kontrolą podejrzanego oraz środki komunikacji, jakimi się posługuje (podśluch i kontrola maili).¹⁶⁾

¹⁴⁾ <http://www.opsi.gov.uk>, aktualizacja: 28.06.2008.

¹⁵⁾ <http://www.opsi.gov.uk>, aktualizacja: 28.06.2008.

¹⁶⁾ Tamże.

W dalszych pracach nad nowelizacją prawa antyterrorystycznego postulaty rządu koncentrowały się na następujących kwestiach:

- budowy zgody na „wyjście” poza 28 dni (prawo do zatrzymania bez postawienia zarzutów) przy założeniu że utrzymać zostanie 7 – dniowa zgoda sądu lub przedstawiane będą raporty dla parlamentu połączone z debatą;
- możliwości łączenia pospolitych przestępstw z działalnością terrorystyczną (np. posiadanie ładunków wybuchowych podlega w chwili obecnej jedynie sankcjom karnym zawartym w *Explosive Act* z 1875 r.);
- *control orders* – możliwości przeszukiwania w niektórych sytuacjach bez nakazu sądu mieszkań „aresztantów”;
- możliwości zatrzymania na granicy dokumentów podejrzanego, wyjeżdżającego za granicę w celach związanych z działalnością terrorystyczną;
- propozycji zamrażania przez sąd finansów nie tylko tych które wykorzystywane są do celów terrorystycznych, ale także tych które mogą być w tym celu wykorzystane;
- większej ochrony zakładów dostarczających gaz.¹⁷⁾

W ostatecznie wniesionym przez rząd brytyjski pod obrady parlamentu projekcie nowej ustawy - *Counter-Terrorism Bill 2007-08* - główne zmiany zaproponowane przez rząd dotyczą:

- zwiększenia okresu na jaki może być zatrzymany podejrzany bez postawienia mu zarzutów, w szczególnych okolicznościach z 28 do 42 dni;
- stworzenia możliwości przesłuchiwanie osób już oskarżonych o terroryzm i przyjmowania na niekorzyść oskarżonego jego milczenia podczas przesłuchań (z wyłączeniem sądów w Szkocji);
- wprowadzenia systemu informowania odpowiednich władz o osobach skazanych za działalność terrorystyczną o ich miejscu zamieszkania i zmianach w ich sytuacji życiowej;
- podwyższenia wyroków za przestępstwa związane z terroryzmem (w gestii sądów leży uznanie danego przestępstwa za noszące lub nie znamiona terrorystycznego);
- możliwości prowadzenia śledztwa i przesłuchań w procesie bez udziału przysięgłych ze względu na bezpieczeństwo państwa, stosunki Wielkiej Brytanii z innymi państwami lub ważny interes społeczny.¹⁸⁾

Propozycje rozwiązań zawarte w przygotowywanej ustawie oraz wcześniejsze ustawy świadczą o tym, iż Wielka Brytania stanęła dziś przed poważnym wyzwaniem. Państwo o wielowiekowej tradycji wolności wypo-

¹⁷⁾ Szerzej na ten temat patrz: <http://bbc.co.uk>.

¹⁸⁾ <http://services.parliament.uk/bills/2007-08/counterterrorism.html>.

wiedzi, swobód obywatelskich i praw jednostki po raz pierwszy w historii zmuszone zostało do rozważenia możliwości ograniczenia tych wielowiekowych praw na rzecz bezpieczeństwa państwa. Cały proces prawodawczy związany z przeciwdziałaniem terroryzmowi charakteryzuje ciągle balansowanie pomiędzy uszczuplaniem praw obywateli a wzmacnianiem środków represji państwa. Najlepszym przykładem jest tutaj kwestia systematycznego zwiększania długości okresu zatrzymania bez postawienia zarzutów. Te i inne przykłady świadczą o toczącej się dziś w społeczeństwie brytyjskim walce o hierarchie wartości. Polega ona coraz częściej na konieczności wyboru pomiędzy „wolnością jednostki” a „bezpieczeństwem państwa”. Utrzymanie odpowiednich proporcji i jednocześnie skuteczna walka z terroryzmem to najpoważniejsze wyzwanie dla państwa brytyjskiego na najbliższe lata.

Adam Krzywoń
Mirosław Wróblewski
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Regulacje antyterrorystyczne z punktu widzenia praw i wolności człowieka i obywatela

Terroryzm rozumiany jako świadome budzenie strachu całej społeczności w wyniku użycia przemocy lub groźby jej użycia w dążeniu do dokonania zmian o charakterze politycznym stał się jednym z ważniejszych problemów, przed którym na progu XXI wieku stanęła cała społeczność międzynarodowa.¹⁾ Choć zjawisko internacjonalizacji terroryzmu, ujawnione od początku jego istnienia, dało o sobie znać szczególnie mocno w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku,²⁾ to dopiero wydarzenia w Nowym Yorku w roku 2001, Madrycie w 2003, Biesłanie 2004 i Londynie 2005 stanowiły fakty świadczące o wypowiedzeniu całemu cywilizowanemu światu wojny totalnej, z którą walka musi zostać podjęta zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i zewnętrznej.

Pierwszy z wymienionych wymiarów przeciwdziałania działalności terrorystycznej przejawia się we wprowadzaniu przez liczne państwa Zachodu w swoich wewnętrznych porządkach prawnych odpowiednich rozwiązań legislacyjnych nazywanych ogólnie „ustawami antyterrorystycznymi”. Tytułem przykładu można wskazać choćby na Stany Zjednoczone Ameryki, gdzie *Patriotic Act* – regulacja stwarzająca możliwość podsłuchu, gromadzenia danych, kontroli na lotniskach – został przyjęty już 45 dni po zamachu z 11 września 2001 r. Również w poszczególnych krajach Europy Zachodniej ustawodawca nie pozostał obojętny na eskalację zamachów terrorystycznych – w Wielkiej Brytanii w 2006 r. wydano dość kontrowersyjny *The Terrorism Act*, we Francji ustawę antyterrorystyczną z 2006 r., w Republice Federalnej Niemiec analogiczny akt, który wszedł w życie 1 stycznia 2007 r., we Włoszech natomiast dekret zatytułowany „Nadzwyczajne środki zwalczania terroryzmu międzynarodowego” z lipca 2005 r.

Wprowadzanie do wewnętrznych porządków prawnych regulacji z tego zakresu jest po części konsekwencją licznych aktów prawa międzynarodowego. Wspomnieć tutaj wypada przede wszystkim Konwencję Rady Europy z 27 stycznia 1977 r. o zwalczaniu terroryzmu, jak również trzy dokumen-

¹⁾ B. Hoffman, *Oblicza terroryzmu*, Warszawa 2001.

²⁾ Z. Cesarz, *Terroryzm międzynarodowy*, [w:] *Problemy polityczne współczesnego świata*, Z. Cesarz, E. Stadtmüller, Wrocław 1996, s. 340-363.

ty przyjęte na forum Narodów Zjednoczonych:³⁾ Konwencję o zwalczaniu ataków terrorystycznych z użyciem bomb z 15 grudnia 1997 r., Konwencję o zwalczaniu finansowania terroryzmu z 9 grudnia 1999 r. oraz rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1373 w sprawie zwalczania terroryzmu międzynarodowego z 28 września 2001 r. Dokument ten, w opinii doktryny prawa międzynarodowego mający charakter bezprecedensowy z punktu widzenia powszechności podejmowanej walki z terroryzmem,⁴⁾ pozwala Radzie Bezpieczeństwa – w celu utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa – wydawać decyzje wiążące dla państw, jak również stosować środki tymczasowe oraz sankcje, w tym wojskowe. Ciekawym zagadnieniem jest nakładanie przez Radę Bezpieczeństwa ONZ sankcji przeciwko ugrupowaniom niepaństwowym, zwłaszcza jednostkom odpowiedzialnym za prowadzenie walk lub działalność terrorystyczną. Kompetencje i działania Rady Bezpieczeństwa poczytuje się jako daleko idącą ingerencję w sferę spraw tradycyjnie zastrzeżonych do kompetencji wewnętrznej państw, co świadczy o tym, że pojęcie zagrożenia dla pokoju międzynarodowego obejmuje już nie tylko konflikty międzypaństwowe, ale również konflikty wewnętrzne i terroryzm międzynarodowy.⁵⁾ W tym kontekście nie można również zapomnieć o decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu. Ostatni z wymienionych aktów prawnych, przyjęty w ramach III filaru Unii Europejskiej – współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych – w celu zbliżania ustawodawstwa, wiążący co do rezultatu i pozostawiający państwom członkowskim swobodę wyboru formy i środków, współkształtuje krajowe, w tym również polskie, ustawodawstwo w tym zakresie. Obecnie, ze względu na wzrost zróżnicowania i zmieniające się oblicze terroryzmu, w ocenie Komisji Europejskiej zachodzi potrzeba dostosowania obowiązującej decyzji ramowej do nowoczesnych metod działania terrorystów.

Na tle przedstawionych wyżej uregulowań powinny być oceniane polskie rozwiązania ustawowe dotyczące zagadnienia walki z terroryzmem, jak również powinna być dyskutowana ewentualność kompleksowego unormowania tych kwestii w jednym akcie prawnym – polskiej ustawie antyterrorystycznej. Zarówno bowiem rozwiązania międzynarodowe, w szczegól-

³⁾ Zob. S. Pawlak, *Organizacja Narodów Zjednoczonych wobec międzynarodowego terroryzmu*, [w:] J. Simonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, Warszawa 2006.

⁴⁾ Zob. P. Ogonowski, *Rezolucja 1373 Rady Bezpieczeństwa ONZ w sprawie zwalczania terroryzmu międzynarodowego i jej wykonanie*, *Państwo i Prawo* 2003, z. 3.

⁵⁾ J. Ciecchanowicz - McLean, *Terroryzm jądrowy w prawie międzynarodowym*, [w:] J. Menkes (red.), *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa prof. Renaty Szafarz*, Warszawa 2007, s. 97 i 98.

ności wspomniana unijna decyzja ramowa, jak i rozwiązania wewnętrzne poszczególnych krajów wskazują na wspólną „linię obrony” przed zagrożeniem terrorystycznym. Należy w związku z tym podkreślić, iż stanowienie norm chroniących jednostki w obliczu zagrożenia atakami jest obowiązkiem władzy publicznej, który wynika z art. 5 Konstytucji, a nie stanowi jedynie dostosowywania polskiego ustawodawstwa do wymagań prawa międzynarodowego czy globalnej sytuacji politycznej. Wspomniany artykuł ustawy zasadniczej stwarza powinność po stronie państwa do zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa. Reakcja państwa powinna mieć charakter profilaktyczny na rzeczywiste lub potencjalne zamachy. Warto również zauważyć, iż zagrożenie bezpieczeństwa obywateli może być przesłanką wprowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej stanu wyjątkowego. Nie bez znaczenia są tutaj również inne postanowienia Konstytucji, w szczególności przepis art. 126 ust. 2, który wskazuje na rolę Prezydenta RP jako stojącego na straży bezpieczeństwa państwa.

W Polsce w obecnym stanie prawnym, w celu odtworzenia całokształtu rozwiązań antyterrorystycznych, należałoby sięgnąć do co najmniej kilku aktów rangi ustawowej. Rekonstrukcja całości tej regulacji prawnej przekracza jednak ramy niniejszego opracowania. Mając na względzie tytuł konferencji „Czy Polsce potrzebna jest ustawa antyterrorystyczna?”, należałoby zauważyć, iż w istocie rzeczy Polska posiada już taką ustawę w sensie materialnym. Normatywną materię antyterrorystyczną, aczkolwiek z pewnością jest ona niezupełna, fragmentaryczna i niedoskonała, odnaleźć można w wielu obowiązujących obecnie aktach prawnych. Rozproszenie tych aktów normatywnych jest znaczne, jednak zręby ewentualnej przyszłej ustawy antyterrorystycznej zostały przez ustawodawcę już zarysowane.

W świetle powyższego należy zatem wspomnieć, po pierwsze, o ustawie z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. nr 88, poz. 553 z późn. zm.), który zawiera definicję przestępstwa terrorystycznego.⁶⁾ Popelnienie takiego czynu daje podstawę do stosowania wobec sprawcy przepisów dotyczących wymiaru kary, środków karnych oraz środków związanych z poddaniem sprawcy próbie, przewidzianych dla multirecydywistów. Na uwagę zasługuje również regulacja ustawy z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. 2006, nr 100, poz. 696 z późn. zm.), która pozwala na zniszczenie statku powietrznego, jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa i organ dowodzenia obroną powietrzną, uwzględniając w szczególności informacje przekazane przez instytucje służby ruchu lotniczego, stwierdzi,

⁶⁾ Odnośnie do antyterrorystycznych regulacji prawnokarnych zob.: K. Indecki, *Prawo karne wobec terroryzmu i aktu terrorystycznego*, Łódź 1998.

że samolot jest użyty do działań sprzecznych z prawem, a w szczególności jako środek ataku terrorystycznego z powietrza. Ponadto, funkcjonariusze Policji dysponują – na podstawie ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. 2007, nr 43, poz. 227 z późn. zm.) – konkretnymi kompetencjami w stosunku do osób zagrażających bezpieczeństwu publicznemu i porządkowi publicznemu. Policja, oprócz środków przymusu bezpośredniego, w celu zapobieżenia, wykrycia lub ustalenia sprawców m.in. nielegalnego wytwarzania, posiadania lub obrotu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi oraz materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi może – po spełnieniu licznych wymagań przewidzianych ustawą – prowadzić kontrolę operacyjną. W katalogu rozwiązań antyterrorystycznych nie można nie wspomnieć szeregu ustawowych zadań funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego polegających m.in. na wykonywaniu: czynności operacyjno-rozpoznawczych i analityczno-informacyjnych w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego.

Efektywność działania mechanizmów dotyczących bezpieczeństwa państwa i jego obywateli w obliczu zagrożenia atakami terrorystycznymi i „rozproszenia” ich w poszczególnych ustawach powinna być przedmiotem oceny ze strony osób odpowiedzialnych za utrzymanie porządku publicznego. Szczególnie ważna jest opinia w tym zakresie zarówno kierujących służbami specjalnymi, funkcjonariuszy policji, jak i prokuratorów, którzy na podstawie własnych doświadczeń zawodowych mogą przesądzić czy istniejące regulacje antyterrorystyczne są wystarczające.

Z punktu widzenia konstytucyjnych zadań i kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich należy natomiast wskazać na inny aspekt obowiązywania przepisów mających na celu zapobieganie atakom terrorystycznym. A mianowicie, czy zarówno przedstawione na wstępie rozwiązania, jak i ewentualna ustawa zawierająca całość poruszanej tematyki, nie będą stanowiły nadmiernej ingerencji w prawa i wolności jednostki – oczywisty jest bowiem fakt, iż zwalczanie terroryzmu nieuchronnie prowadzi do ingerencji w prawa człowieka. W tym właśnie przejawia się rzeczywista szkodliwość współczesnego terroryzmu – uderza on nie tylko w bezpośrednie ofiary zamachu, jego pośrednią konsekwencją może być naruszenie praw i wolności całego nawet społeczeństwa, nie wyłączając osób podejrzanych o tego typu działalność. Bezpieczeństwo publiczne, odczytywane przez pryzmat dobra wspólnego z art. 1 Konstytucji, co do zasady usprawiedliwia ograniczenie przez ustawodawcę korzystania z praw i wolności obywatelskich, przy spełnieniu jednak wymogu proporcjonalności dopuszczalnej ingerencji. Z drugiej strony jednak, mimo napięcia między zwalczaniem terroryzmu a prawami jednostki, podstawowy związek między nimi ma charakter pozytywny: najważniejszą racją walki z terroryzmem jest wła-

śnie wzgląd na prawa człowieka, dla których terroryzm jest największym zagrożeniem.⁷⁾

O tym, że istniejące regulacje prawne, dotyczące zabezpieczenia państwa i obywateli przed zamachami terrorystycznymi wywołują kontrowersje na tle praw i wolności obywatelskich świadczyć może m.in. fakt złożenia przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie abstrakcyjnej kontroli przepisu art. 122a ustawy Prawo lotnicze.⁸⁾ Regulacja pozwalająca na poświęcenie życia pasażerów wyłącznie dla ratowania życia innych osób i umożliwiająca w związku z tym zestrzelenie samolotu, zdaniem wnioskodawcy, jest nie do pogodzenia z Konstytucją. Udzielenie organom władzy publicznej kompetencji do naruszania lub ograniczania praw lub wolności innych osób, może nastąpić dla ochrony dobra o wyższej wartości. Niedopuszczalne jest wartościowanie dobra prawnego, jakim jest życie ludzkie w oparciu o kryterium ilościowe czy też szanse na przeżycie. Poza tym, przepis pozwalający na celowe pozbawienie życia jednych dla ratowania życia innych, narusza zasadę ochrony godności człowieka, która ma w tym zakresie charakter absolutny. Orzeczenie Trybunału będzie z pewnością cenną wskazówką co do omawianych tutaj kwestii. Warto w tym miejscu wspomnieć, iż analogiczne uregulowanie niemieckiego prawa lotniczego zostało przez Federalny Trybunał Konstytucyjny uznane za nieproporcjonalną reakcję wobec wykorzystania porwanego statku powietrznego jako broni przeciwko życiu osób trzecich, a w konsekwencji za niezgodne z konstytucyjną zasadą godności jednostki, prawa do życia personelu pokładowego i pasażerów statku powietrznego.⁹⁾ Niemiecki Trybunał przy tej okazji wypowiedział się, iż „nawet jeżeli w zakresie obrony przed niebezpieczeństwami często nie można całkowicie ominąć błędów prognostycznych, to jednak przy obowiązywaniu art. 1 ust. 1 Ustawy Zasadniczej¹⁰⁾ jest nie do pomyślenia, aby na podstawie upoważnienia ustawowego umyślnie zabijać niewinnych ludzi, takich jak personel pokładowy i pasażerowie, którzy znajdują się w beznadziejnej dla siebie sytuacji”. Oczywiście komentowana regulacja jest tylko elementem systemu prawnego mającego na celu zwalczanie terroryzmu w ruchu lotniczym i powinna być postrzegana w kontekście

⁷⁾ Zob. K. Motyka, *Tezy referatu Prawa człowieka a zwalczanie terroryzmu z XLIX Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Poznań 20-22.09.2007.

⁸⁾ Wniosek I Prezesa SN do TK z 27 września 2007 r., BSA II – 41111 – 1/07.

⁹⁾ Zob. *Niemcy: wyrok Federalnego Trybunału konstytucyjnego z 15 lutego 2006 r. w sprawie możliwości użycia siły zbrojnej wobec uprowadzonego samolotu (sygn. 1 BvR 357/05)*, przekł. i opr. T. Krawczyk, *Przegląd Sejmowy* 2008, nr 1.

¹⁰⁾ Art. 1 ust. 1 niemieckiej Konstytucji: „Godność człowieka jest nienaruszalna. Jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem całej władzy państwowej”.

powszechnego zaostrzenia przepisów międzynarodowych, europejskich i krajowych po atakach z 11 września 2001 r., skierowanych na ujednoczenie i udoskonalenie środków ochrony przeciwko atakom terrorystycznym w ogóle, a w lotnictwie cywilnym w szczególności.¹¹⁾

Warto w tym miejscu zwrócić pobocznie uwagę na ciekawą sprawę, jaka jest rozpoznawana obecnie przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu (sprawa C-345/06 *Heinrich*). Istotą tej sprawy jest rozważenie – w kontekście praw podstawowych – konsekwencji braku publikacji w Dzienniku Urzędowym UE załącznika do rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 622/2003/WE ustanawiającego środki w celu wprowadzania w życie wspólnych podstawowych standardów dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa.¹²⁾ Ów tajny załącznik określał wykaz przedmiotów niebezpiecznych, które nie mogą być wnoszone na pokład statków powietrznych. Sprawa przed ETS zawisła na skutek skargi jednego z pasażerów, któremu nie pozwolono wnieść do samolotu rakiety tenisowej. Aczkolwiek występują w niniejszej sprawie pewne racje za zachowaniem w tajemnicy pewnych środków mających na celu ochronę bezpieczeństwa w ruchu lotniczym, to niezgodność z przepisem art. 243 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oceniana jest jako wyraźna.¹³⁾ Taką opinię – negatywną względem rozporządzenia wspólnotowego - zdążył już zresztą przedstawić adwokat generalny Miguel Poiares Maduro. Orzeczenie ETS w tej sprawie będzie mieć istotne znaczenie dla obywateli polskich, gdyż mimo tego, że rozporządzenie Komisji wydaje się oczywiście naruszać zasadę pewności prawa, to w świetle polskiej Konstytucji Trybunał Konstytucyjny nie miałby prawa go unieważnić, a co najwyżej zwrócić się z zapytaniem wstępnym do ETS, gdyby kwestia ta pojawiła się w postępowaniu zawisłym przed TK.¹⁴⁾

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie występował przeciwko nadmiernemu wkraczaniu władzy wykonawczej w prywatność obywateli, w zakresie ich konstytucyjnie unormowanych wolności komunikowania się i ochrony związanej ze sferą prywatną przez służby państwowe realizujące swoje kompetencje poprzez czynności operacyjno-rozpoznawcze. We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 2004 r. Rzecznik zakwestionował liczne przepisy ustawy o Policji z punktu widzenia konstytucyjnych

¹¹⁾ Por. M. Żylicz, *Terroryzm lotniczy w świetle prawa międzynarodowego*, Państwo i Prawo 2005, nr 9, s. 17-33.

¹²⁾ Dziennik Urzędowy UE L 89 z 5 kwietnia 2003.

¹³⁾ S. Biernat, *Znaczenie niepublikowanych wspólnotowych aktów prawnych dla organów i sądów administracyjnych*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcńskiego*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2007, s. 368.

¹⁴⁾ A. Grzelak, *Konsekwencje wydawania tajnych załączników do rozporządzeń wspólnotowych*, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, nr 4 (12) 2006, (13) 2007, s. 49-58.

gwarancji jednostki. Obawy Rzecznika wzbudziły w szczególności postanowienia dotyczące dokonywania kontroli treści korespondencji, zawartości przesyłek, stosowania środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawną informacji i dowodów oraz ich utrwalanie. W opinii Rzecznika takie działania policji są nieodzwonne w obliczu zagrożeń dla współczesnego państwa demokratycznego, kompetencja do ich podejmowania nie może jednak przekraczać pewnego marginesu uznaniowości, a same czynności nie mogą być pozbawione jakiegokolwiek kontroli zewnętrznej. Wskazane wyżej środki mogły być wykorzystywane *de facto* bez zgody i wiedzy sądu, a więc bez uprzedniej kontroli sądowej co do tego, czy w ogóle zachodzą ustawowe przesłanki ingerencji w konstytucyjnie zagwarantowane prawa i wolności człowieka i obywatela. W wyroku z 12 grudnia 2005 r. o sygn. K 32/04 (OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 132) Trybunał podzielił konstytucyjne zastrzeżenia Rzecznika i zdecydowaną większość zakwestionowanych przepisów uznał za sprzeczne z postanowieniami ustawy zasadniczej. Wyrok ten wyznacza pewien standard odnośnie do ochrony wolności obywatelskich, który powinien być wzięty pod uwagę w trakcie ewentualnych prac legislacyjnych nad dyskutowaną ustawą.

Przy projektowaniu rozwiązań prawnych mających na celu zapobieganie zamachom terrorystycznym należy pamiętać, iż – zgodnie z art. 30 Konstytucji – przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Godność, posiadająca autonomiczne znaczenie konstytucyjne, powinna być zatem płaszczyzną odniesienia dla wszelkich wartości oraz stanowić „punkt orientacyjny” dla całego porządku prawnego w Polsce, w tym projektowanych instytucji antyterrorystycznych.

W tym kontekście należy stwierdzić, iż – po pierwsze – wszelkie ograniczenia praw jednostek w obliczu podejmowanych przez władze publiczne działań, mających na celu zapobieganie zarówno działalności przestępczej (w tym zorganizowanej), jak i działalności terrorystycznej, powinny znajdować konstytucyjne zakotwiczenie w ramach sformułowanych w ustawie zasadniczej ograniczeń. Po drugie, wspomniany art. 5 Konstytucji nakładający na państwo obowiązek zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa nie może być samodzielną przesłanką ograniczenia tych praw i wolności. W świetle powyższego, przed przejściem do szczegółowych rozważań na temat klauzuli ograniczającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, warto już teraz zaznaczyć, iż bezpieczeństwo obywateli nie jest wymienione w tym przepisie ustawy zasadniczej. Konstytucja wskazuje m.in. na bezpieczeństwo państwa, która to klauzula może, choć nie zawsze musi się pokrywać z bezpieczeństwem obywateli.

Warto zwrócić uwagę, iż konstytucyjny poziom ochrony poszczególnych praw i wolności jednostki może się różnić. W interesującym nas za-

kresie należałoby wskazać na przepisy art. 49 i art. 50 dotyczące odpowiednio wolności i ochrony tajemnicy komunikowania się oraz nienaruszalności mieszkania. Ograniczenie tych praw może nastąpić jedynie „w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony”. Z kolei w art. 51 ust. 3 ustawy zasadniczej, dotyczącym prawa każdego dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych, Konstytucja daje ustawie możliwość ograniczania tego prawa, bez bliższego wskazywania jej przedmiotu. Należy ponadto zauważyć, iż pewne postanowienia konstytucyjne, jak na przykład art. 47, zapewniający prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym, nie przewidują wprowadzania ograniczeń w zakresie własnej regulacji na poziomie konstytucyjnym. W kontekście omawianej problematyki wymaga podkreślenia fakt, iż istnieją również w polskiej Konstytucji pewne zakazy bezwzględne, którym ustrojodawca nadał bardzo generalny charakter, bez możliwości przewidzenia od nich wyjątków, nawet ze względu na bezpieczeństwo państwa i jego obywateli. Chodzi tutaj np. o art. 40 Konstytucji stanowiący, iż nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu. W przypadku takiej wolności trudno jest rozróżnić jej „istotę” oraz elementy podstawowe, które w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji nie mogą zostać naruszone, od „otoczki”, która pod pewnymi warunkami może być przedmiotem ingerencji ze strony władzy publicznej. Abstrahując zatem od argumentów moralnych i utylitarnych stwierdzić należy, iż stosowanie tortur, okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania w celu uzyskania informacji o planowanych zamachach terrorystycznych nosiłoby w każdym przypadku znamiona naruszenia regulacji rangi konstytucyjnej. Ponadto, zawsze w przypadku ewentualnego ograniczenia w ustawodawstwie zwykłym wolności lub praw, niezależnie od ich przedmiotu, zachodzi konieczność odniesienia do tych ograniczeń wymogów proporcjonalności ujętych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zasada proporcjonalności, będąca immanentnym elementem państwa prawnego, w dotychczasowym orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego wiąże się z zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych jednostki.¹⁵⁾ Ocena, czy zakaz ingerencji został naruszony zależy – zdaniem Trybunału – od odpowiedzi na trzy następujące pytania:

- 1) czy wprowadzone ograniczenie – obiektywnie rzecz ujmując – służy realizacji założonego celu;

¹⁵⁾ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 136-167.

- 2) czy ograniczenie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązany;
- 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na jednostki, a zatem czy ograniczenie nie stanowi zbyt wysokiego „kosztu”, wreszcie czy poświęcone dobro pozostaje we właściwej proporcji do osiągniętego efektu.

Na treść zasady proporcjonalności składa się również funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości. Są to: bezpieczeństwo państwa, o którym była już mowa przy omawianiu regulacji zawartej w art. 5 Konstytucji, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia, moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób. Konieczne jest istnienie realnej potrzeby podjęcia interwencji z jednego z wyżej wymienionych powodów. W kontekście powyższego wart podkreślenia jest fakt, iż przekroczeniem dopuszczalnych granic ingerencji byłoby np. gromadzenie pewnych nieprzydatnych z punktu widzenia dobra śledztwa informacji (dotyczących życia prywatnego jednostek) niejako „przy okazji” prowadzonej kontroli operacyjnej.

Osobnego zasygnalizowania wymaga, wyrażająca podstawową z punktu widzenia podlegania odpowiedzialności karnej gwarancję wolności i praw – zasada domniemania niewinności. Projektując jakiegokolwiek mechanizmy zapobiegające ewentualnym zagrożeniom terrorystycznym, ustawodawca musi pamiętać o normie wyrażonej w art. 42 ust. 3 Konstytucji, jako o prawie każdego (zatem nie tylko obywatela polskiego) do zapewnienia odpowiedniego traktowania, zwłaszcza w sytuacji podejrzenia o popełnienie przestępstwa. Wzruszalność omawianego domniemania jest dopuszczalna jedynie w drodze prawomocnego wyroku sądu po przeprowadzeniu postępowania, zapewniającego oskarżonemu w toku instancji określone prawa.

Podsumowując, w polskim systemie konstytucyjnym ocena zgodności postanowień zarówno istniejących mechanizmów antyterrorystycznych, jak i całości ewentualnej ustawy z tego zakresu wymaga analizy z punktu widzenia samego sposobu ujęcia chronionego prawa lub wolności w tekście Konstytucji. Ponadto, konieczna jest również kwalifikacja działania ustawodawcy z punktu widzenia poszanowania godności człowieka oraz zachowania przesłanek proporcjonalności dopuszczalnej ingerencji.

Nie bez znaczenia są również wypracowane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka standardy ochrony praw jednostki w obliczu zagrożenia zamachami.¹⁶⁾ Trybunał, już na początku lat sześć-

¹⁶⁾ Szerokie omówienie najnowszego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [w:] M. A. Nowicki, *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka, wybór orzeczeń 1999-2004*, Zakamycze 2005.

dziesiątych XX musiał zmierzyć się z problemami praw osób podejrzanych o terroryzm. W wyroku w sprawie *Lawless przeciwko Irlandii* z 1 lipca 1961 r. podkreślał on, iż europejskie normy praw człowieka nie mogą być rozumiane jako dające prawo do podejmowania działań terrorystycznych. Z drugiej strony zaznaczył jednak, że wymagają one równocześnie poszanowania praw osób podejrzanych o terroryzm do zachowania w ich sprawach odpowiednich procedur dotyczących zatrzymania, aresztowania i osądzenia. W późniejszej sprawie z 18 stycznia 1978 r. *Irlandia przeciwko Wielkiej Brytanii*, w związku z technikami przesłuchań stosowanymi przez siły brytyjskie stacjonujące na terytorium Irlandii Północnej, Trybunał podkreślał, że na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka niedopuszczalne jest stosowanie tortur oraz okrutnego i niehumanitarnego traktowania, niezależnie od postępowania ofiary. Z późniejszego orzecznictwa Trybunału wynika również, że zakaz ten uniemożliwia deportowanie osoby podejrzanej o terroryzm do kraju – strony Konwencji, jeżeli istnieje podejrzenie, że po wydaniu zostanie poddana torturom.

Ważnym i znaczącym dla omawianej tu kwestii orzeczeniem Trybunału był wyrok z 5 września 1995 r. w sprawie *McCann i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*. Sprawa dotyczyła zabicia przez żołnierzy sił bezpieczeństwa trzech bojowników Irlandzkiej Armii Republikańskiej, podejrzanych o udział w zamachu bombowym. Trybunał, w kontekście art. 2 Konwencji, chroniącego prawo do życia każdego człowieka, stwierdził, iż przypadki pozbawiania życia muszą być poddane najściślejszej kontroli w postaci odpowiedniej procedury oceny zgodności z prawem użycia przez władze śmiertelnej siły. W niniejszym wyroku Trybunał dał do zrozumienia, iż życie każdego człowieka – także terrorysty – jest wartością chronioną przez prawo. Przy podejmowaniu jakichkolwiek czynności, które w sposób zamierzony lub niezamierzony mogą doprowadzić do pozbawienia kogoś życia funkcjonariusze państwowi powinni wykazać się odpowiednią ostrożnością, w szczególności na etapie sprawdzania informacji, przygotowania zatrzymania i wyboru jego czasu i formy.

W przypadku ingerencji władzy publicznej w sferę praw człowieka, zwłaszcza w uregulowane na gruncie art. 8 Konwencji prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, Trybunał wypracował pewne kryteria, którym ingerencja ta musi odpowiadać. Po pierwsze, zachodzi konieczność istnienia precyzyjnej i konkretnej podstawy prawnej w postaci ustawy. Ustawa jako akt ma spełniać pewne kryteria formalne, a mianowicie nie może mieć charakteru nazbyt ogólnego, blankietowego oraz mało konkretnego (sprawy dotyczące podsłuchów telefonicznych – *Kruslin przeciwko Francji* i *Huvig przeciwko Francji* z 24 kwietnia 1990 r. oraz *Malone przeciwko Wielkiej Brytanii* z 2 sierpnia 1984 r. odnośnie do zbierania in-

formacji i zakładania podsłuchów). Po drugie, ingerencja w prawnie chronioną sferę praw i wolności musi być konieczna z punktu widzenia wymogów demokratycznego państwa prawa. Niezbędne jest odniesienie owego wkroczenia do standardów państwa oświeconego, otwartego, tolerancyjnego, dysponującego sprawnym aparatem bezpieczeństwa, zdolnym do działania w profesjonalny i rzetelny sposób. I wreszcie po trzecie, nieodzowne jest istnienie celu ingerencji w postaci: bezpieczeństwa państwowego, bezpieczeństwa publicznego, dobrobytu gospodarczego kraju, ochrony porządku i zapobiegania przestępstwom, ochrony zdrowia i moralności lub ochrony praw i wolności innych osób.

Na tym tle warte przypomnienia są niemieckie doświadczenia z regulacjami antyterrorystycznymi z 1968 r. w postaci tzw. ustawy G-10. Akt ten – ograniczający tajemnicę korespondencji i rozmów telefonicznych – pomyślnie przeszedł test przeprowadzony przez Europejski Trybunał Praw Człowieka z punktu widzenia wymienionych wyżej kryteriów. Uznano, iż na gruncie Konwencji brak jest bezwzględnego wymogu zawiadamiania o prowadzonej obserwacji, a fakt kontroli prowadzonej w sposób tajny można uznać czasem za konieczny „w realiach dnia dzisiejszego, w społeczeństwie demokratycznym dla bezpieczeństwa państwa i ze względu na ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom” (uzasadnienie wyroku z 6 września 1978 r. w sprawie *Klass i inni przeciwko Niemcom*).

Kwestią wymagającą zasygnalizowania jest również, budzącą zastrzeżenia z punktu widzenia praw i wolności człowieka, wspomniana na wstępie działalność Rady Bezpieczeństwa ONZ, polegająca na wydawaniu tzw. sankcji inteligentnych, skierowanych nie przeciwko państwom, lecz jednostkom. Środki te zakazują przykładowo państwom wjazdu na ich terytorium określonych osób, nakazują poszukiwanie sprawców zamachów terrorystycznych bądź zamrożenie należących do nich aktywów na rachunkach bankowych¹⁷⁾. Wobec postanowień Karty Narodów Zjednoczonych, która gwarantuje prawo do uczestniczenia w postępowaniu przed Radą jedynie państwom, powstają wątpliwości w świetle konieczności zapewnienia ochrony sądowej osobom będącym celem sankcji nałożonych przez ONZ. Dodatkowe problemy, które na tym tle powstały to zagadnienie aktów prawa Unii Europejskiej wykonujących decyzje Rady Bezpieczeństwa, w szczególności rozporządzeń Rady 881/2002, 561/2003, 467/2001 oraz rozporządzeń Komisji 2199/2001 i 2062/2001. W związku z nimi przed sądami wspólnotowymi pojawiły się niezwykle istotne sprawy dotyczące możliwości kontroli decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ dotyczących kon-

¹⁷⁾ Rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ 1267, 1333, 1390 i 1455 przyjęte w latach 1999-2003.

kretnych jednostek. Orzeczenia w sprawach *Yusuf*¹⁸⁾ oraz *Kadi*,¹⁹⁾ a także w sprawie *Organizacji mudżahedinów ludowych Iranu*²⁰⁾ z pewnością powinny być z uwagą śledzone także przez ustawodawcę krajowego. Na marginesie tylko należy też wspomnieć o precedensowej sprawie *Bosphorus*,²¹⁾ która dotyczyła m.in. zgodności regulacji wspólnotowych w zakresie ochrony praw człowieka z Europejską Konwencją.

Dotychczasowa praktyka wskazuje na brak możliwości ochrony sądowej przed takimi decyzjami, co może jedynie złagodzić ochrona zapewniona przez sądy krajowe.²²⁾ Mając na uwadze wspomniane powyżej sprawy, nie można wykluczyć, że w sytuacji zapewnienia wyższości polskiej Konstytucji przed prawem międzynarodowym i prawem Unii Europejskiej, przynajmniej z punktu widzenia przepisów Konstytucji (art. 8), potwierdzonego orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego,²³⁾ powstać może w przyszłości problem zgodności środków podejmowanych przez Wspólnotę, czy Unię w celu wykonania zobowiązań wynikających z decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ z konstytucyjnymi gwarancjami praw jednostki, np. prawem do sądu, czy prawem do obrony. Taki ewentualny konflikt będzie w Polsce rozstrzygany w pierwszym rzędzie na gruncie konstytucyjnym. Przykład ten pokazuje kolejny wymiar przewartościowania w zakresie wolności i praw jednostki i problemy zorientowania się całej społeczności międzynarodowej na zwalczanie terroryzmu.

Reasumując, jeżeli dopuścimy do realnego zagrożenia naszego bezpieczeństwa konstytucyjne gwarancje wolności i równości stracą na swoim dotychczasowym znaczeniu. Z drugiej strony jednak, podobnie stanie się jeżeli sami z nich zrezygnujemy wprowadzając nieproporcjonalne ograniczenia obywatelskich praw i wolności, które zamienią demokratyczne państwo prawa w państwo policyjne.²⁴⁾ Ustawodawca stoi zatem przed niezwykle trudnym zadaniem znalezienia „złotego środka” pozwalającego zachować bezpieczeństwo obywateli nie rezygnując ani nie niwecząc jednocześnie ich wolności.

¹⁸⁾ Sprawa T-306/01 *Yusuf i Al Bakar* *International Foundation v. Rada UE i Komisja*, Z. Orz. 2005, s. II-3533.

¹⁹⁾ Sprawa C-402/05 *P.Yassin Abdullah Kadi przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*.

²⁰⁾ Sprawa T-228/02 *Organisation des Mojahedines du peuple d'Iran v. Rada UE*.

²¹⁾ Sprawa C-84/95 *Bosphorus Hava Turizm ve Ticaret AS v. Minister Transportu, Energii i Łączności Republiki Irlandii*, Zb. Orz. 1996, s. I-3953.

²²⁾ W. Czapliński, *Kilka uwag o ochronie praw jednostek przed decyzjami Rady Bezpieczeństwa ONZ*, [w:] J. Menkes (red.) *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa prof. Renaty Szafarz*, Warszawa 2007, s. 125.

²³⁾ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, w sprawie Traktatu akcesyjnego (OTK ZU 2005, nr 5/A, poz. 49).

²⁴⁾ P. Berman, *Terror i liberalizm*, Warszawa 2005.

Dr hab. Katarzyna Laskowska
Uniwersytet w Białymstoku

Aktualny stan antyterrorystycznego ustawodawstwa w Federacji Rosyjskiej. Próba analizy i oceny

I. Wprowadzenie

Rosja jest krajem, który problem terroryzmu dosyć boleśnie odczuł na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Zamachy, szczególnie w Budionowsku (1995), we Władykaukaziu (1999), w Kaspijsku (2002), na Dubrowce (2002), w moskiewskim metrze (2004), w Biesłanie (2004) wywołały potrzebę skutecznego przeciwstawienia się narastającemu zjawisku. Dokonano tego w latach 90., głównie poprzez uregulowanie kwestii związanych z terroryzmem w aktach prawnych, w szczególności w kodeksie karnym Federacji Rosyjskiej z 1996 r. (kk FR)¹⁾ i ustawie o walce z terroryzmem z 1998 r.²⁾ Jednakże zmiany zachodzące w zjawisku oraz nowe zobowiązania międzynarodowe przyjęte przez Rosję wywołały potrzebę modyfikacji tych rozwiązań.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie aktualnego zakresu antyterrorystycznego ustawodawstwa obowiązującego w Rosji. Uznano, że zasługuje ono na szczególną uwagę ze względu na uchwaloną w 2006 r. ustawę o przeciwdziałaniu terroryzmowi,³⁾ będącą aktem prawnym niemalże kompleksowo regulującym problemy związane ze zjawiskiem terroryzmu w tym kraju. W opracowaniu przyjęto założenie, że jest to właściwe rozwiązanie prawne, zasługujące na naśladowanie w warunkach polskich (naturalnie z uwzględnieniem specyfiki problemu w naszym kraju). Analizie zostaną poddane regulacje tej ustawy⁴⁾ ze wskazaniem jej zalet i wad,

¹⁾ Ugołownyj kodeks Rossijskoj Federacii 13.06.1996, Rossijskaja Gazieta 1996, nr 113-115.

²⁾ Federalnyj Zakon 25.07.1998, nr 130-FZ „O borbie s tierrorizmom”, Sobranije Zakonodatelstwa RF 1998, nr 31, s. 3808.

³⁾ Federalnyj Zakon ot 06.03.2006, nr 35 – FZ „O protivodiejstwie tierrorizmu”, Sobranije Zakonodatelstwa RF 2006, nr 11, s. 1146.

⁴⁾ W opracowaniu wykorzystano tłumaczenie własne ustawy, będącej przedmiotem analiz w niniejszym opracowaniu.

w oparciu o oceny rosyjskich naukowców,⁵⁾ przedstawicieli władzy,⁶⁾ sędziów,⁷⁾ obrońców praw człowieka⁸⁾ i Autorki tego opracowania. Rozważania uzupełni analiza rozwiązań dotyczących terroryzmu zawartych w rosyjskim kodeksie karnym. Takie podejście do problemu umożliwi rzetelną ocenę antyterrorystycznego ustawodawstwa w Rosji.

II. Zakres kryminalizacji terroryzmu w rosyjskim kodeksie karnym z 1996 r.

W czasie uchwalania kodeksu karnego w 1996 r. przewidziano w nim w art. 205 przestępstwo pod nazwą „terroryzm”. W lipcu 2006 r. dokonano nieznacznej zmiany w redakcji przepisu i zmiany nazwy na „akt terrorystyczny”. Obecnie przestępstwo to polega na dokonaniu eksplozji, pożaru lub innych czynności zastraszających ludność i tworzących niebezpieczeństwo zagłady człowieka, spowodowaniu znacznej szkody materialnej lub zaistnieniu innych ciężkich następstw, w celu wpłynięcia na podjęcie decyzji przez organy władzy lub organizacje międzynarodowe, a także na groźbie dokonania wymienionych czynności w tychże celach. Zagrożone jest karą od 8 do 12 lat pozbawienia wolności (pkt 1).

Czyny wymienione powyżej popełnione przez grupę osób po uprzednim zawarciu porozumienia lub z użyciem broni palnej zagrożone są karą pozbawienia wolności od 10 do 20 lat (pkt 2).

Wszystkie wymienione czyny, jeśli zostały dokonane przez zorganizowaną grupę lub spowodowały nieumyślnie śmierć człowieka lub inne ciężkie następstwa związane jednakże z zamachem na obiekty wykorzystujące energię atomową lub z wykorzystaniem materiałów jądrowych, środków radioaktywnych lub źródeł radioaktywnego promieniowania lub substancji trujących, toksycznych, niebezpiecznych chemicznych lub biologicznych, zagrożone są karą pozbawienia wolności od 15 do 20 lat lub karą dożywotniego pozbawienia wolności (pkt 3).

Elementem integralnym tej regulacji jest przypis do art. 205 k.k., który zawiera warunki uwolnienia od odpowiedzialności karnej osoby uczestni-

⁵⁾ J.G. Bajbakow, W.D. Iwanow, *Kommentarij federalnowo zakona „O protivodiejstwiu terrorizmu”*, Rostów nad Donem 2006; A.S. Kulikow, J.S. Romaszew, *O nowom rossijskom antiterroristiczeskom zakonie*, Gosudarstwo i Prawo 2007, nr 7; J.A. Dmitrijew, *O protivodiejstwiu tierrorizmu*, Gosudarstwo i Prawo 2006, nr 10; S.A. Paszin, *Tiendenciji razwitja rossijskowo zakonodatielstwa o borbie s tierrorizmom*, www.memo.ru.

⁶⁾ N.N. Patruszew, *Prawowyje i organizacjonnyje osnovy protivodiejstwija tierrorizmu*, Jurist spieszit na pomoszcz 2006, nr 5, www.fsb.ru. Autor publikacji jest dyrektorem FSB.

⁷⁾ A.W. Pietruszew, *Rol' sudow w protivodiejstwiu tierrorizmu*, Moskwa 2006.

⁸⁾ L. Lewinson, *O protivodiejstwiu tierrorizmu: zakon priinatyj po ukazu*, www. hro. org.

czącej w przygotowaniu aktu terrorystycznego, polegające na uprzedzeniu organów władzy lub w inny sposób zapobieżeniu aktowi terroryzmu. Ustawodawca przewidział, że osoba skorzysta z dobrodziejstwa tego przepisu, jeśli jej zachowanie nie wyczerpuje znamion innego przestępstwa.

Przedmiotem przestępstwa aktu terrorystycznego jest bezpieczeństwo powszechne w określonym regionie, spokój obywateli i stabilne funkcjonowanie organów władzy i zarządzania w regionie, a także życie i zdrowie ludzi.⁹⁾

Jak wynika z art. 205 pkt 1 k.k. przestępstwo to polega na aktywnym działaniu, a także na groźbie dokonania eksplozji, (np. na ulicy, w środkach transportu, sklepach), wywołania pożaru (zarówno mieszkań, jak i innych budynków, np. składów przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych, energetycznych i ciepłowniczych), innych działań zmierzających do ograniczenia dostępu do wody pitnej, dostaw prądu, spowodowania awarii i katastrof, czyli do sparaliżowania instytucji niezbędnych do normalnego funkcjonowania państwa. Działania te powodują znaczne szkody materialne obywatelom, państwu, a także poważne następstwa, które naruszają normalną pracę organów i instytucji.¹⁰⁾

Typy kwalifikowane przestępstwa polegają na działaniu w grupie lub z użyciem broni palnej, a także na działaniu w zorganizowanych strukturach przestępczych dokonujących zamachów na obiekty wykorzystujące różne rodzaje energii, które powodują poważne zagrożenia i skutki, najczęściej w postaci śmierci.

Ustawodawca przewidział, że odpowiedzialność karną za popełnienie tego przestępstwa ponosi osoba, która ukończyła 14 lat (przy czym należy powiedzieć, że zasadą przyjętą w k.k. jest odpowiedzialność po ukończeniu 16 lat).

Na potrzeby niniejszego opracowania przestępstwo aktu terrorystycznego wyszczególniono jako stanowiące istotę zjawiska terroryzmu. Jednakże w rzeczywistości stanowi ono element dosyć szeroko pojmowanej w Rosji przestępczości o charakterze terrorystycznym. W świetle aktualnego stanu prawnego,¹¹⁾ przestępczość tę, poza aktem terrorystycznym (art. 205), tworzą następujące przestępstwa: wspieranie działalności terrory-

⁹⁾ A.N. Ignatow [w:] W.M. Lebediew (red.), *Kommentarij k ugołownomu kodeksu Rossijskoj Federaciji*, Moskwa 2007, s. 571.

¹⁰⁾ Tamże, s. 571. Także: G.G. Kriwołapow, *Priestupljenija protiv obszczestwiennoj bezopasnosti* [w:] N.I. Wietrow, J.I. Liapunow (red.), *Ugołownoje prawo. Czast' obszczaja. Czast' osobiennaja*, Moskwa 2007, s. 521.

¹¹⁾ Należy wskazać tu na art. 24 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu terroryzmowi z 2006 r., z którego można wywnioskować, że wymienione wyżej przestępstwa mają charakter terrorystyczny. Brak jest legalnej definicji przestępczości o charakterze terrorystycznym.

stycznej (art. 205¹), publiczne wzywanie do prowadzenia działalności terrorystycznej lub publiczne usprawiedliwianie terroryzmu (art. 205²), wzięcie zakładnika (art. 206), organizacja nielegalnej formacji zbrojnej lub udział w niej (art. 208), porwanie statku powietrznego lub wodnego lub składu taboru kolejowego (art. 211), zamach na życie działacza państwowego lub społecznego (art. 277), przejęcie władzy z użyciem przemocy lub utrzymywanie władzy z użyciem przemocy (art. 278), powstanie zbrojne (art. 279), publiczne wzywanie do prowadzenia działalności ekstremistycznej (art. 280), organizacja związku ekstremistycznego (art. 282¹), organizacja działalności związku ekstremistycznego (art. 282²), napaść na osoby lub instytucje, które korzystają z ochrony międzynarodowej (art. 360). Jest to dosyć szeroki katalog przestępstw, który jednakże nie będzie przedmiotem niniejszych rozważań.

III. Ustawa o przeciwdziałaniu terroryzmowi z 2006 r. jako instrument oddziaływania na zjawisko w Federacji Rosyjskiej

W niniejszej części opracowania zostaną przedstawione wybrane, w ocenie Autorki, najważniejsze regulacje tej ustawy. W celu przejrzystego przedstawienia rozwiązań przyjętych w akcie, zostaną one pogrupowane w określone bloki tematyczne. Ustawa składa się z 27 artykułów.

Założenia ustawy zapisano w preambule, która głosi, że: „niniejsza ustawa ustanawia główne zasady przeciwdziałania terroryzmowi, prawne i organizacyjne podstawy profilaktyki terroryzmu i zwalczania go, minimalizacji i (lub) likwidacji, a także prawne i organizacyjne podstawy użycia Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej w walce z terroryzmem”.

Blok 1 – Podstawowe źródła prawne, pojęcia i zasady przeciwdziałania terroryzmowi zawarte w ustawie (art. 1- 4)

Art. 1 ustawy przewiduje, że podstawy prawne przeciwdziałania terroryzmowi w Rosji stanowią: Konstytucja FR, powszechnie uznane zasady i normy prawa międzynarodowego, umowy międzynarodowe, ustawa o przeciwdziałaniu terroryzmowi i inne ustawy federalne, akty prawne Prezydenta FR i rządu FR, a także zgodne z nimi akty prawne innych federalnych organów władzy państwowej. Na tej podstawie art. 4 ustawy zawiera zapis o współpracy międzynarodowej Federacji Rosyjskiej z innymi państwami, organami ścigania i służbami specjalnymi, a także organizacjami międzynarodowymi w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi.

W ustawie przyjęto, że przeciwdziałanie terroryzmowi w FR opiera się na określonych zasadach. Art. 2 stanowi, że są to:

- zabezpieczenie oraz ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela;

- zgodność z prawem;
- priorytet ochrony praw i interesów prawnych jednostek narażonych na zagrożenie terrorystyczne;
- nieuchronność kary za prowadzenie działalności terrorystycznej;
- systemowe i kompleksowe wykorzystanie politycznych, informacyjno-propagandowych, prawnych, społecznych i innych środków przeciwdziałania terroryzmowi;
- współpraca państwa ze społecznymi i religijnymi zrzeszeniami, międzynarodowymi oraz innymi organizacjami i obywatelami w przeciwdziałaniu terroryzmowi;
- priorytet środków przeciwdziałania terroryzmowi;
- jednoosobowe dowództwo nad podległymi siłami i środkami podczas prowadzenia operacji antyterrorystycznej;
- tajność informacji o środkach specjalnych, technicznych sposobach i taktyce podejmowanych przedsięwzięć w zwalczaniu terroryzmu, a także o składzie ich uczestników;
- harmonizacja jawnych i niejawnych metod przeciwdziałania terroryzmowi;
- niedopuszczalność politycznych ustępstw wobec terrorystów;
- minimalizacja i (lub) likwidacja następstw przejawów terroryzmu;
- proporcjonalność środków przeciwdziałania terroryzmowi do stopnia zagrożenia terrorystycznego.

W ustawie dokonano operacjonalizacji pojęć w niej użytych. W art. 3 określono następujące terminy: terroryzm, działalność terrorystyczna, akt terrorystyczny, przeciwdziałanie terroryzmowi i operacja antyterrorystyczna. W świetle tego przepisu:

- a) terroryzm- ideologia przemocy i praktyka oddziaływania na podjęcie decyzji przez organy władzy państwowej, organy władzy lokalnej lub organizacje międzynarodowe, związane z zastraszeniem społeczeństwa i (lub) innymi formami pozaprawnych działań z użyciem przemocy (art. 3 pkt 1).
- b) działalność terrorystyczna- działalność polegająca na:
 - organizowaniu, planowaniu, przygotowaniu, finansowaniu i realizacji aktu terrorystycznego;
 - podżeganiu do aktu terrorystycznego;
 - organizowaniu nielegalnej organizacji zbrojnej, organizacji przestępczej zorganizowanej grupy w celu realizacji aktu terrorystycznego, a także udziału w takiej strukturze;
 - werbowaniu, uzbrojeniu, szkoleniu i wykorzystaniu terrorystów;
 - na udzielaniu informacji lub na innej formie pomocy w planowaniu, przygotowaniu lub realizacji aktu terrorystycznego;

- propagandzie idei terroryzmu, rozpowszechnianiu materiałów lub informacji nawołujących do prowadzenia działalności terrorystycznej lub uzasadniających lub usprawiedliwiających konieczność prowadzenia takiej działalności (art. 3 pkt 2).
- c) akt terrorystyczny - dokonanie eksplozji, pożaru lub innych czynności zastraszających ludność i tworzących niebezpieczeństwo zagłady człowieka, spowodowania znacznej szkody materialnej lub zaistnienia innych ciężkich następstw, w celu wpłynięcia na podjęcie decyzji przez organy władzy lub organizacje międzynarodowe, a także groźba dokonania wymienionych czynności w tychże celach (art. 3 pkt 3).
- d) przeciwdziałanie terroryzmowi - działalność organów władzy państwowej i organów władzy lokalnej polegająca na:
- zapobieganiu terroryzmowi, w tym na ujawnianiu i usuwaniu przyczyn i warunków sprzyjających dokonywaniu aktów terrorystycznych (profilaktyka terroryzmu);
 - ujawnianiu, zapobieganiu, przerywaniu, wykrywaniu i prowadzeniu śledztw dotyczących aktów terroryzmu (zwalczanie terroryzmu);
 - minimalizacja i (lub) likwidacja następstw przejawów terroryzmu (art. 3 pkt 4).
- a) operacja antyterrorystyczna- kompleks specjalnych operacyjno-bojowych, wojskowych i innych przedsięwzięć z użyciem techniki bojowej, broni i środków specjalnych służących do przerwania aktu terrorystycznego, unieszkodliwienia terrorystów, zagwarantowania bezpieczeństwa osobom fizycznym, organizacjom, instytucjom, a także do minimalizacji następstw aktu terrorystycznego (art. 3 pkt 5).

Przedstawione w Bloku I rozwiązania wymagają krótkiego komentarza. W sposób pozytywny uwagę zwraca katalog zasad przewidzianych w ustawie. Należy stwierdzić, że obejmują one gwarancje ochrony interesów obywateli, również kosztem terrorystów, a także gwarancje podejmowania wszelkich środków i metod ze strony państwa i społeczeństwa służących przeciwdziałaniu terroryzmowi, przy jednoczesnym zagwarantowaniu podejmowania działań zgodnych z prawem, o sile odpowiedniej do stopnia zagrożenia terrorystycznego. Chodzi tu zatem o stosowanie drastycznych środków wobec terrorystów tylko wówczas, gdy jest to konieczne, niezbędne.

Uwagę zwraca nieco odmienne uregulowanie pojęcia aktu terrorystycznego w kodeksie karnym i ustawie o przeciwdziałaniu terroryzmowi. Natomiast, jak podkreśla A.W. Pietruszew, zakres pojęcia terroryzmu zawartego w ustawie jest słuszny i odpowiada tendencjom prawa międzynarodowego.¹²⁾

¹²⁾ A.W. Pietruszew, *op. cit.*, s. 7.

Warto też wskazać na podejście (celowy zabieg czy niekonsekwencję) ustawodawcy do pojmowania działalności terrorystycznej, której zakres przewidziano szerszej niż w dyspozycji art. 205 k.k. Przyjęto też dosyć szerokie ujęcie przeciwdziałania terroryzmowi włączając w nie zwalczanie terroryzmu. Można zatem powiedzieć, że stworzenie siatki pojęciowej nieco zagmatwało i utrudniło interpretację podstawowych terminów ustawy.

Blok 2 – Organizacyjne podstawy przeciwdziałania terroryzmowi (art. 5-10)

Ustawa określa zakres kompetencji Prezydenta FR, rządu FR, federalnych organów władzy wykonawczej, organów władzy państwowej podmiotów FR i organów lokalnych. Na podstawie art. 5 Prezydent FR:

- określa główne kierunki polityki państwa w dziedzinie przeciwdziałania terroryzmowi;
- ustanawia kompetencje federalnych organów władzy wykonawczej, nad działalnością których sprawuje on kierownictwo w zakresie zwalczania terroryzmu;
- podejmuje decyzje w określonym trybie o wykorzystaniu za granicami terytorium FR formacji Sił Zbrojnych i oddziałów o specjalnym przeznaczeniu do zwalczania działalności terrorystycznej prowadzonej przeciw FR lub obywatelom FR lub osobom bez obywatelstwa, stale mieszkającym w FR;

W świetle tego przepisu rząd FR ma następujące uprawnienia:

- określa kompetencje federalnych organów władzy wykonawczej, które kierują działalnością w dziedzinie przeciwdziałania terroryzmowi;
- organizuje opracowanie i realizację środków w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi i minimalizacji i (lub) likwidacji jego następstw;
- organizuje zabezpieczenie działalności federalnych organów władzy wykonawczej, organów władzy wykonawczej podmiotów FR i organów władzy lokalnej niezbędnymi siłami, środkami i zasobami.

Federalne organy władzy wykonawczej, władzy państwowej podmiotów FR i organy władzy lokalnej realizują przeciwdziałanie terroryzmowi w granicach swoich uprawnień. W celu zagwarantowania koordynacji działań decyzją Prezydenta FR mogą być utworzone inne organy mające kompetencje do wydawania aktów prawnych.

Na tym etapie analiz należy powiedzieć, że w ramach tworzenia organizacyjnych podstaw przeciwdziałania terroryzmowi Ukazem Prezydenta FR „O środkach w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi” z 15 lutego 2006 r. utworzony został Narodowy Komitet Antyterrorystyczny, którego przewodniczącym jest dyrektor Federalnej Służby Bezpieczeństwa (FSB), a jego członkami m.in. ministrowie spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, spraw zagranicznych, przemysłu i transportu. Do zadań dyrektora należy w szczególności przygotowanie propozycji i wniosków dla Prezydenta FR

w zakresie tworzenia polityki państwa i ustawodawstwa w dziedzinie przeciwdziałania terroryzmowi, koordynacja działalności federalnych organów władzy wykonawczej i komisji antyterrorystycznych w podmiotach FR, organizowanie współpracy między organami władzy wykonawczej lokalnej i organizacjami społecznymi oraz udział w międzynarodowej współpracy w dziedzinie przeciwdziałania terroryzmowi. W celu koordynacji działalności wszystkich organów na obszarze podmiotów FR utworzono komisje antyterrorystyczne.

W analizowanej ustawie zezwolono na użycie Sił Zbrojnych w zwalczaniu terroryzmu. Art. 6 przewiduje, że odbywa się to w celu:

- przerwania lotów samolotów, wykorzystywanych do dokonania aktu terrorystycznego lub porwanych na potrzeby terrorystów;
- przerwania aktu terrorystycznego na wewnętrznych wodach i na morzu terytorialnym FR, na innych obiektach morskich, znajdujących się na szelfie kontynentalnym FR, a także dla zagwarantowania bezpieczeństwa żeglugi morskiej;
- udziału w przeprowadzeniu operacji antyterrorystycznej w trybie przewidzianym ustawą o przeciwdziałaniu terroryzmowi;
- przerwania międzynarodowej działalności terrorystycznej za granicami FR.

W ustawie szczegółowo opisano procedury związane z przerywaniem aktu terrorystycznego zarówno powietrznego, jak i wodnego. Przepis art. 7 zezwala na zastosowanie broni i techniki bojowej w celu usunięcia zagrożenia aktem terrorystycznym lub w celu jego przerwania. Przewiduje sposób reakcji w sytuacji, gdy statek powietrzny nie reaguje na żadne komunikaty naziemnych służb wzywające do zaprzestania naruszania zasad wykorzystywania przestrzeni powietrznej FR. Wówczas siły zbrojne używają broni i techniki bojowej dla przerwania lotu w celu zmuszenia go do lądowania. Jeśli statek powietrzny nie wykona polecenia, a stwarza niebezpieczeństwo śmierci ludzi lub nastąpienia katastrofy ekologicznej, broni i techniki bojowej używa się w celu jego zniszczenia. Podobnie postępuje się w sytuacji posiadania wiarygodnych informacji o możliwym wykorzystaniu statku powietrznego do dokonania aktu terrorystycznego.

Analogiczne procedury przewidziano w art. 8 ustawy w zakresie przerwania aktu terrorystycznego na wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym oraz na szelfie kontynentalnym FR.

Art. 9 ustawy reguluje udział Sił Zbrojnych FR w przeprowadzeniu operacji antyterrorystycznej. Stanowi on, że pododdziały i jednostki wojskowe biorą udział w przeprowadzeniu operacji antyterrorystycznej na podstawie decyzji dowódcy operacji w trybie określonym przez akty prawne FR. Stosowanie techniki bojowej, broni i środków specjalnych następuje zgodnie z aktami prawnymi FR.

Ponadto ustawa szczegółowo stanowi zasady wypełniania zadań w zakresie przerwania międzynarodowej działalności terrorystycznej za granicami terytorium FR. Art. 10 określa kompetencje organu podejmującego decyzje w tym zakresie, liczbę formacji, rejony działania, zadania, czas i tryb oraz decyzję o wycofaniu wojsk. Kompetencje te posiada Prezydent FR. Ustawa przewiduje, że żołnierze wysyłani na taką misję dobierani są na zasadzie dobrowolności spośród żołnierzy odbywających służbę kontraktową. Przechodzą oni wcześniej specjalne przygotowanie. Za zabezpieczenie formacji w środki materialno - techniczne odpowiada rząd FR. W celu zabezpieczenia działalności Sił Zbrojnych, rząd na podstawie polecenia Prezydenta FR podejmuje decyzję o wysłaniu za granice państwa personelu cywilnego. Określa przy tym rejony działania, czas pobytu oraz tryb zmiany tych osób. Decyzję o wycofaniu personelu cywilnego wraz z wojskiem podejmuje Prezydent FR, a decyzję o wycofaniu wyłącznie personelu cywilnego, ze względu na niecelowość pobytu, podejmuje Prezydent lub na jego polecenie rząd.

Rozwiązanie dotyczące udziału Sił Zbrojnych w operacjach antyterrorystycznych należy uznać za *novum* w Rosji, gdyż do tej pory w walce z terroryzmem uczestniczyły głównie organy i jednostki FSB,¹³⁾ a także jednostki wojsk wewnętrznych¹⁴⁾ i milicji.¹⁵⁾

Blok 3 – Operacja terrorystyczna na obszarze kraju: reżim, warunki, dowództwo (art. 11-17)

W świetle ustawy prawny reżim operacji antyterrorystycznej został określony w celu przerwania i wykrycia aktu terrorystycznego, minimalizacji jego skutków i ochrony ważnych interesów jednostki, społeczeństwa i państwa. Na terytorium, na którym obowiązuje porządek operacji antyterrorystycznej, na podstawie art. 11 dopuszcza się stosowanie następujących środków i ograniczeń czasowych:

- sprawdzenie dokumentów potwierdzających tożsamość osób fizycznych, a w razie braku dokumentów - dostarczenie tych osób do organów spraw wewnętrznych FR (lub innych kompetentnych organów) w celu ustalenia tożsamości;
- usuwanie osób fizycznych z określonych miejsc lub obiektów, a także odholowanie środków transportu;

¹³⁾ Federalnyj zakon nr 40-FZ, *O federalnej służbie biezopasnosti* 03.04.1995 (w redakcji z 27.07.2006 r.).

¹⁴⁾ Federalnyj zakon nr 27-FZ, *O wnutriennych wojskach ministerstwa wnutriennych diel Rossijskoj Federacji* 06.02.1997 r. (w redakcji z 27.07.2006 r.).

¹⁵⁾ Zakon Rossijskoj Federacji, *O milicji*, nr 1026-1 18.04.1991 r. (w redakcji z 27.07.2006 r.).

- wzmocnienie ochrony, w szczególności obiektów podlegających ochronie państwowej, związanych z funkcjonowaniem transportu, a także obiektów mających szczególną wartość materialną, historyczną, naukową, kulturową;
- wprowadzenie kontroli rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych kanałami i systemami telekomunikacyjnymi;
- wykorzystanie środków transportu należących do organizacji, niezależnie od form własności (z wyjątkiem środków transportu należących do przedstawicielstw dyplomatycznych, konsularnych i innych instytucji państw obcych i międzynarodowych), a także w niezbędnych wypadkach, należących do osób fizycznych, szczególnie w celu udzielenia pomocy medycznej, przetransportowania do szpitala, a także do przewozu osób podejrzanych o dokonanie aktu terrorystycznego. Wyrównanie wydatków związanych z takim wykorzystywaniem środków transportu określa rząd FR;
- wstrzymanie działalności przedsiębiorstw i organizacji, w których wykorzystuje się materiały wybuchowe, radioaktywne, chemiczne i niebezpieczne środki biologiczne;
- wstrzymanie świadczenia usług łączności dla osób prawnych i fizycznych lub ograniczenia w korzystaniu z sieci łączności;
- czasowe przesiedlenie osób fizycznych zamieszkujących na obszarze, na którym obowiązuje reżim operacji antyterrorystycznej w bezpieczne miejsca, z obowiązkowym zapewnieniem im pomieszczeń mieszkalnych;
- wprowadzenie kwarantanny i podjęcie innych przedsięwzięć sanitarnych, przeciwepidemiologicznych i weterynaryjnych;
- ograniczenie ruchu środków transportu i pieszych na ulicach, drogach;
- dokonanie oględzin osób fizycznych i znajdujących się przy nich rzeczy, zwłaszcza przy przemieszczaniu się tych osób na terytorium operacji antyterrorystycznej i z jego obszaru. Kontrola dotyczy też środków transportu i przewożonych na nich rzeczy;
- ograniczenie lub zakaz sprzedaży broni, amunicji, materiałów wybuchowych, środków trujących, ustanawianie zasad obrotu lekami i preparatami zawierającymi środki odurzające, psychotropowe, spirytus etylowy i produkty na bazie spirytusu.

Jak podkreślają J.G. Bajbakow i W.D. Iwanow,¹⁶⁾ ograniczenia dotyczą także dziennikarzy. Na podstawie zmienionej 27 lipca 2006 r. ustawy „O środkach masowej informacji” z 27 grudnia 1991 r. obowiązuje zakaz

¹⁶⁾ J.G. Bajbakow, W.D. Iwanow, *op.cit.*, s. 55-56.

rozpowszechniania przez media informacji w szczególności o stosowanych środkach specjalnych i o taktyce akcji, ze względu na zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi. Wobec osób nie przestrzegających przepisów, (gł. redaktorów naczelnych i redakcji) przewidziane są w kodeksie FR o administracyjnych naruszeniach prawa odpowiednie sankcje (wysokie grzywny).

Art. 12 określa warunki przeprowadzenia operacji antyterrorystycznej. Przewiduje on, że operacja ta następuje, jeśli przerwanie aktu terrorystycznego innymi siłami lub sposobami nie jest możliwe. Decyzję o przeprowadzeniu operacji antyterrorystycznej podejmuje organ władzy wykonawczej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa lub na jego polecenie inny urzędnik federalnych organów władzy wykonawczej. W wypadku, gdy dla przeprowadzenia operacji niezbędne są znaczne siły oraz środki i ma ona miejsce na terytorium zamieszkiwanym przez znaczną liczbę ludzi, osoba ta powiadamia prezydenta, premiera, przewodniczącego Rady Federacji, przewodniczącego Dumy Państwowej i Prokuratora Generalnego o wprowadzeniu reżimu operacji antyterrorystycznej.

Ustawa stanowi, że „dowództwo operacji sprawuje jej dowódca” (nie jest to czytelny zapis legislacyjny), który ponosi odpowiedzialność za jej przebieg. W świetle art. 13 ma on następujące kompetencje:

- określa w szczególności strukturę i porządek pracy sztabu operacyjnego, a także zadania oraz funkcje osób włączonych w skład sztabu operacyjnego;
- określa siły i środki niezbędne do przeprowadzenia operacji antyterrorystycznej, podejmuje decyzje o uczestnictwie innych osób;
- na potrzeby operacji włącza do niej siły i środki innych organów spraw wewnętrznych, sądownictwa, obrony cywilnej, służb pożarnych;
- wyznacza przedstawiciela sztabu operacyjnego odpowiedzialnego za kontakty z mediami;
- określa terytorium, w granicach którego wprowadza się reżim operacji antyterrorystycznej i ustanawia zakres ograniczeń czasowych wymienionych wcześniej;
- podejmuje decyzje i wydaje rozkazy o przeprowadzeniu operacji antyterrorystycznej.

Art. 14 określa kompetencje sztabu operacyjnego, który w szczególności:

- zbiera informacje o sytuacji, dokonuje ich analizy i oceny w celu określenia charakteru oraz skali przygotowywanego lub dokonanego aktu terrorystycznego;
- opracowuje plan przeprowadzenia operacji antyterrorystycznej;
- przygotowuje rozkazy i inne dokumenty niezbędne do przeprowadzenia operacji;
- organizuje współdziałanie pozyskanych na potrzeby operacji sił i środków;
- podejmuje inne środki w celu minimalizacji skutków aktu terrorystycznego.

W tym miejscu należy wskazać, że w świetle Ukazu Prezydenta FR „O środkach w zakresie terroryzmu” z 15 lutego 2006 r. dowództwo operacji spoczywa na przewodniczącym Komitetu Antyterrorystycznego, którym jest dyrektor FSB FR.

Przepisy ustawy określają też siły i środki mające służyć do przeprowadzenia operacji. W świetle art. 15 przerwanie aktu terrorystycznego następuje środkami i siłami organów FSB, a także utworzonej „grupy sił i środków”. Owa grupa to jednostki federalnych organów władzy wykonawczej z zakresu spraw wewnętrznych, obrony cywilnej, sytuacji nadzwyczajnych. Jedyną osobą zarządzającą nim jest osoba kierująca operacją antyterrorystyczną, której podlegają wszyscy urzędnicy i funkcjonariusze stanowiący wspomnianą grupę. Od czasu wydania rozkazu o operacji antyterrorystycznej niedopuszczalne jest ingerowanie innych osób w zarządzanie. Osoby uczestniczące w operacji antyterrorystycznej stosują technikę bojową, broń, środki specjalne zgodnie z aktami prawnymi FR.

Art. 16 ustawy stanowi, że w celu ochrony życia i zdrowia ludzi możliwe jest prowadzenie negocjacji przez osoby posiadające do tego specjalne pełnomocnictwa udzielone przez kierującego operacją. Przy prowadzeniu negocjacji z terrorystami nie powinny być uwzględniane podnoszone przez nich polityczne roszczenia. Należy podkreślić, że jest to odmienne uregulowanie w stosunku do ustawy z 1998 r., zakazującej pertraktowania z terrorystami. Zmiana podejścia wynika z faktu, że obecnie w negocjacjach upatruje się sposobu uratowania zagrożonych osób. Jest to też zgodne z umowami międzynarodowymi. Komentatorzy do ustawy o przeciwdziałaniu terroryzmowi¹⁷⁾ wskazują, że prowadzeniu negocjacji sprzyjają też przepisy art. 31 k.k. przewidujące klauzulę bezkarności, uwolnienia od odpowiedzialności karnej.

Operację uważa się za zakończoną, gdy akt terrorystyczny został przerwany i zlikwidowane zostało zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, mienia oraz innych dóbr chronionych przez prawo, znajdujących się na obszarze operacji antyterrorystycznej. Decyzję o zakończeniu operacji podejmuje ta sama osoba, która zadecydowała o jej rozpoczęciu (art. 17).

Blok 4 - Ochrona prawna i socjalna osób uczestniczących w zwalczaniu terroryzmu (art. 18-23 i 25)

Ustawa reguluje problem rekompensaty dla osób fizycznych i prawnych, którym w wyniku aktu terrorystycznego została wyrządzona szkoda. W art. 18 przewidziano, że zadośćuczynienie za szkody moralne odbywa się na koszt osób dokonujących aktu terrorystycznego, a naprawienie

¹⁷⁾ Tamże, s. 70.

szkody, powstałej przy przerywaniu aktu terrorystycznego przez działania zgodne z prawem, następuje na koszt federalnego budżetu na podstawie ustawodawstwa FR. Ponadto, ustawodawca uznał, że szkoda spowodowana podczas przerywania aktu terrorystycznego na zdrowiu i mieniu osób uczestniczących w akcie terrorystycznym, a także ich śmierć, naprawieniu nie podlega.

Art. 19 reguluje problem rehabilitacji osób, które ucierpiały w wyniku aktu terrorystycznego. Rehabilitacja wyżej wymienionych osób, a także osób uczestniczących w zwalczaniu terroryzmu obejmuje: pomoc medyczną, prawną, a także wsparcie w znalezieniu pracy i mieszkania. Odbywa się to w celu socjalnej adaptacji osób, które ucierpiały w wyniku aktu terrorystycznego i ich integracji ze społeczeństwem. Następuje na koszt budżetu federalnego w trybie określonym przez rząd FR, a także na koszt budżetu podmiotów FR, na terytorium którego dokonano aktu terrorystycznego. W ustawie określono kategorie osób uczestniczących w zwalczaniu terroryzmu podlegających ochronie prawnej i socjalnej. W art. 20 zagwarantowano osobom uczestniczącym w zwalczaniu terroryzmu prawną i socjalną ochronę państwa. Uznano, że osoby te stanowią:

- żołnierze, pracownicy i specjaliści federalnych organów władzy wykonawczej zwalczających terroryzm;
- osoby współdziałające stale lub czasowo z federalnymi organami władzy wykonawczej zwalczającymi terroryzm;
- członkowie rodzin osób wyżej wymienionych, jeśli potrzeba zagwarantowania im ochrony spowodowana była udziałem tych osób w zwalczaniu terroryzmu.

W rezultacie przyjęcia powyższych rozwiązań ustawa przewiduje zasady wyrównania szkód osobom uczestniczącym w zwalczaniu terroryzmu i środki ich socjalnej ochrony. Art. 21 stanowi, że wyrównanie szkód powstałych na życiu, zdrowiu i mieniu osób w związku z ich udziałem odbywa się zgodnie z ustawodawstwem FR. W wypadku śmierci jednostki biorącej udział w przeprowadzeniu przedsięwzięcia w ramach zwalczania terroryzmu, jego członkom rodziny i osobom znajdującym się na jego utrzymaniu, wypłaca się jednorazowy zasiłek w wysokości 600 tys. rubli, a także gwarantuje się zachowanie kolejki na otrzymanie mieszkania, kompensację opłaty za mieszkanie i usług mieszkaniowo-komunalnych, jeśli taka osoba miała prawo do takiej kompensacji. Niezdolnym do pracy członkom rodziny osoby, która zginęła i osobom znajdującym się na jej utrzymaniu przyznaje się rentę z tytułu śmierci żywiciela rodziny. W razie inwalidztwa jednostki biorącej udział w przeprowadzeniu przedsięwzięcia w zakresie zwalczania terroryzmu, wypłaca się jej ze środków budżetu federalnego jednorazowy zasiłek w wysokości 300 tys. rubli i przyznaje się rentę zgodnie z ustawodawstwem FR. W wypadku, gdy jednostka taka zostanie ranna

(bez inwalidztwa), to wypłaca się jej jednorazowy zasiłek w wysokości 100 tys. rubli. Jeśli osoba utraciła lub zniszczeniu uległo jej mienie, należy się za nie zwrot wartości. Przy wystąpieniu kilku podstaw do uzyskania jednorazowej wypłaty, następuje ona na podstawie wyboru uprawnionej osoby.

W świetle art. 22 ustawy utrata życia przez jednostkę dokonującą aktu terrorystycznego, a także spowodowanie szkody na zdrowiu lub mieniu takiej osoby podczas przerywania akcji terrorystycznej, uznaje się za zgodne z prawem. Jak twierdzą J.W. Bajbakow i W.D. Iwanow¹⁸⁾, podstawą tego zapisu są przepisy dotyczące obrony koniecznej (art. 37 k.k. FR), spowodowania szkody przy zatrzymaniu osoby popełniającej przestępstwo (art. 38 k.k. FR), stanu wyższej konieczności (art. 39 k.k. FR).

Zasady ulgowego obliczania wysługi lat dla żołnierzy i pracowników federalnych organów władzy wykonawczej, odbywających służbę w jednostkach, bezpośrednio zwalczających terroryzm zawiera art. 23 ustawy. Na jego podstawie przy wyliczaniu wysługi lat w celu określenia wysokości emerytury tych osób, jeden dzień służby liczy się jako półtora dnia, a czas bezpośredniego udziału w operacjach antyterrorystycznych - jeden dzień służby jako trzy dni. Okresy bezpośredniego udziału żołnierzy i pracowników federalnych organów władzy wykonawczej w operacjach antyterrorystycznych na potrzeby ulgowego obliczania wysługi lat do emerytury, ustala się w trybie określonym przez rząd FR.

Ustawa reguluje też zasady wynagradzania za pomoc, wspieranie zwalczania terroryzmu. W świetle art. 25 osoby, które pomagają w ujawnieniu, przeciwdziałaniu, przerwaniu, wykryciu i na etapie śledztwa dotyczącego aktu terrorystycznego w ujawnieniu i zatrzymaniu osób przygotowujących lub dokonujących takiego aktu, może być wypłacone wynagrodzenie w wysokości ustalonej przez rząd. Rozmiary, podstawy i tryb wypłat określa federalny organ władzy wykonawczej w zakresie zagwarantowania bezpieczeństwa. W założeniu przepis ten ma służyć aktywizacji zaangażowania społeczeństwa w przeciwdziałanie terroryzmowi.

Art. 24 ustawy reguluje odpowiedzialność organizacji za uczestnictwo w terroryzmie. Przewiduje on zakaz tworzenia i działalności organizacji, których cele i zachowania ukierunkowane są na propagandę, usprawiedliwianie i podtrzymywanie terroryzmu lub dokonanie przestępstw przewidzianych w artykułach: 205-206, 208, 211, 277-280, 282¹, 282² i 360 k.k. FR. Organizację uważa się za terrorystyczną w wypadku, jeśli w imieniu lub w interesach organizacji następuje organizowanie, przygotowanie i dokonanie przestępstw przewidzianych wyżej wymienionymi artykułami kodeksu karnego, a także w wypadku, jeśli wymienione zachowania realizuje osoba, która „kontroluje realizację praw i obowiązków tej organizacji” (nie

¹⁸⁾ Tamże, s. 82.

jest to czytelny zapis). Organizacja taka podlega likwidacji (jej działalność zakazana) decyzją sądu na podstawie oświadczenia Prokuratora Generalnego lub podległego mu prokuratora. Dotyczy ona także regionalnych i innych strukturalnych jednostek organizacji.

Na podstawie ustawy mienie tej organizacji podlega konfiskacie na rzecz państwa.¹⁹⁾ Postanowienia te dotyczą także zagranicznych i międzynarodowych organizacji oraz ich oddziałów, filii i przedstawicielstw w FR. Federalne organy władzy wykonawczej prowadzą wykaz organizacji, w tym także zagranicznych i międzynarodowych, uznanych przez sądy za terrorystyczne. Wykaz ten podlega publikacji w oficjalnych wydawnictwach określonych przez rząd FR. Obecnie Sąd Najwyższy FR²⁰⁾ za terrorystyczne uznaje 17 organizacji (np. Kongres narodów Iczkerii i Dagestanu, Al-Kaida, Grupa Islamska, Ruch Taliban, Bracia Muzułmanie).

IV. Wady i zalety ustawodawstwa antyterrorystycznego w Rosji - próba oceny

Analiza regulacji prawnych w zakresie terroryzmu w Rosji pozwoliła na jej ocenę pod względem merytorycznym i formalnym. Ukazała pozytywne i negatywne aspekty obowiązywania jednego aktu prawnego kompleksowo regulującego problem terroryzmu w tym kraju.

Ocena regulacji kodeksu karnego uprawniła do stwierdzenia, że przestępstwo „akt terrorystyczny” zostało uregulowane właściwie. W sposób przejrzysty ustawodawca przedstawił zakres zachowań objętych kryminalizacją.

Wskazując na zalety ustawy o przeciwdziałaniu terroryzmowi z 2006 r. uznano, że:

- zawiera jedyny państwowy kompleksowy system środków antyterrorystycznych;²¹⁾
- ukierunkowana jest na przeciwdziałanie zjawisku;²²⁾
- chroni interesy zagrożonych obywateli, zarówno na obszarze Rosji, jak i poza jej granicami;
- ustanawia prawny porządek w społeczeństwie, określając granice prawne działalności państwa w zwalczaniu terroryzmu, związanych z zasto-

¹⁹⁾ Przepisy dotyczące konfiskaty mienia znajdują się w art. 104¹, 104², 104³ k.k. Obecnie nie jest ona ani karą zasadniczą, ani dodatkową, jest środkiem prawnokarnym służącym pozbawieniu sprawcy przestępstwa mienia.

²⁰⁾ Zob. Rossijskaja Gazieta nr 4130, 28.06.2006 r.

²¹⁾ N.N. Patruszew, *op.cit.*

²²⁾ J.G. Bajbakow, W.D. Iwanow, *op.cit.*, s. 5; A.S. Kulikow, J.S. Romaszew, *op.cit.*, s. 42

sowaniem wielu czasowych ograniczeń, nie tylko dla obywateli, ale i dla osób prawnych;²³⁾

- uznaje, że udział w przeciwdziałaniu jest obowiązkiem organów państwowych wszystkich szczebli;²⁴⁾
- tworzy podstawy mechanizmu koordynacji działań wszystkich zainteresowanych podmiotów;²⁵⁾
- przewiduje personalną odpowiedzialność prezydenta (za politykę przeciwdziałania terroryzmowi), rządu (za realizację tej polityki), Narodowego Komitetu Antyterrorystycznego (za koordynację tej polityki), komisji antyterrorystycznych w regionach (za zabezpieczenie tej polityki);²⁶⁾
- przewiduje pokrywanie kosztów szkód powstałych w wyniku aktu terrorystycznego;
- przewiduje ulgi emerytalne dla funkcjonariuszy biorących udział w akcjach antyterrorystycznych.

Mankamenty merytoryczne ustawy o przeciwdziałaniu terroryzmowi z 2006 r. dotyczą:

- a) stworzenia niezbyt precyzyjnych terminów tworzących siatkę pojęciową,
 - określenie terroryzmu jako ideologii, która pozwala zawrzeć w nim wiele treści;²⁷⁾
 - szerokie ujęcie pojęcia działalności terrorystycznej, uznające za nią także propagandę idei terroryzmu. Zatem powstaje pytanie czy informowanie o liczbie terrorystów, zakładników lub wywiad z członkami Hamasu może stanowić propagandę terroryzmu?;²⁸⁾
 - brak w ustawie pojęcia „strefa operacji antyterrorystycznej”. W ustawie mówi się natomiast o „strefie prowadzenia operacji”. Daje to możliwość rozszerzenia obszaru, na którym stosowane są ograniczenia dla społeczeństwa.²⁹⁾
- b) braku gwarancji prawnych dla obywateli FR ograniczonych lub pozbawionych swoich praw w wyniku operacji antyterrorystycznej,
 - wprowadzenie wielu ograniczeń dla obywateli, które niejednokrotnie mogą nastąpić tylko na podstawie decyzji sądu np. podsłuchy;³⁰⁾

²³⁾ J.G. Bajbakow, W.D. Iwanow, *op.cit.*, s. 5

²⁴⁾ A.S. Kulikow. J.S. Romaszew, *op. cit.*, s. 42.

²⁵⁾ Tamże, s. 43.

²⁶⁾ N.N. Patruszew, *op. cit.*

²⁷⁾ L. Lewinson, *op. cit.*

²⁸⁾ Tamże.

²⁹⁾ Tamże.

³⁰⁾ S. A. Paszin, *op. cit.*

- brak ochrony dla osób pozbawionych prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu podczas obowiązywania ograniczeń na obszarze operacji antyterrorystycznej;³¹⁾
 - brak zagwarantowania praworządności działania przez osoby kierujące lub uczestniczące w operacji antyterrorystycznej. Ustawa nie przewiduje mechanizmów kontrolnych ich działalności, np. nadzoru prokuratorskiego, kontroli sądowej, zatwierdzenia decyzji o wprowadzeniu specjalnego reżimu operacji antyterrorystycznej przez przedstawicieli władzy publicznej;³²⁾
 - ograniczenie praw człowieka, kosztem wzmocnienia uprawnień organów (gł. FSB).³³⁾
- c) represyjnego charakteru ustawy (wbrew jej nazwie),
- szeroki krąg zachowań związanych z terroryzmem (art. 24 pkt 1);
 - występowanie w ustawie o przeciwdziałaniu przepisów dotyczących likwidacji organizacji terrorystycznej (zakazu jej działania);³⁴⁾
 - odpowiedzialność zbiorowa członków organizacji terrorystycznej za działania jej przywódców;³⁵⁾
 - brak określenia (w art. 18) kim są „osoby uczestniczące w akcie terrorystycznym”, w jakim charakterze one występują, jaki jest stopień ich winy. Jest to istotne, gdyż szkoda w postaci śmierci takiej osoby podczas aktu nie podlega naprawieniu. Zatem rodzina zostaje ukarana na zasadzie krwawej zemsty i odpowiedzialności zbiorowej znanej w ZSRR;³⁶⁾
 - ustawa nadaje Siłom Zbrojnym charakter policyjny.³⁷⁾
- Mankamenty formalne ustawy o przeciwdziałaniu terroryzmowi z 2006 r. dotyczą:
- a) odesłania do bliżej nieokreślonych aktów prawnych, np. umów międzynarodowych, których postanowienia pozwalają używać Sił Zbrojnych FR także za granicami kraju;³⁸⁾
 - b) braku związków z konkretnymi aktami prawnymi, np. z ustawą o sytuacji nadzwyczajnej, w świetle której stan nadzwyczajny można wprowadzić na całym terytorium Rosji na 30 dób, a w poszczególnych miejscowościach nie więcej niż na 60 dób). Natomiast ustawa o prze-

³¹⁾ Tamże.

³²⁾ J.A. Dmitrijew, *op. cit.*, s. 39

³³⁾ L.Lewinson, *op. cit.*

³⁴⁾ S.A. Paszin, *op. cit.*

³⁵⁾ Tamże.

³⁶⁾ L. Lewinson, *op.cit.*

³⁷⁾ Tamże.

³⁸⁾ J.A. Dmitrijew, *op. cit.*, s. 41.

ciwdziałaniu terroryzmowi stanowi „na okres prowadzenia operacji antyterrorystycznej”, nie precyzując jego długości;³⁹⁾

c) niewysokiego poziomu techniki legislacyjnej (często słowotok).⁴⁰⁾

Ocena rozwiązań ustawy dowiodła, że zdaniem Autorki, ma ona więcej wad niż zalet. Jednakże pomimo tych zarzutów należy pozytywnie ocenić pomysł stworzenia aktu kompleksowo regulującego problemy przeciwdziałania terroryzmowi. Można zasugerować, że taka ustawa potrzebna jest także i w Polsce, głównie ze względu na konieczność usystematyzowania przepisów, określenia kompetencji organów i polityki państwa wobec terroryzmu. Przy czym należy pamiętać, że samo uchwalenie ustawy nie musi mieć wpływu na poprawę poczucia bezpieczeństwa wśród Polaków. Przekonał się o tym ustawodawca rosyjski. Badania sondażowe przeprowadzone w dniu 30 marca 2006 r. wśród mieszkańców Moskwy przez fundację *Obszczestwiennoje mnenije* ukazały, że w odczuciu społeczeństwa ustawa ta niewiele zmieniła, bowiem nie zmniejszy liczby aktów terrorystycznych. Część społeczeństwa uważała, że ustawa jest przykrywką nieumiejętności działania rządu i służb specjalnych. Inni badani byli przeciwnikami niektórych rozwiązań ustawy, np. zbijania samolotów z niewinnymi ludźmi. Uważali, że należy je przejmować, a nie strącać.⁴¹⁾ Warto przypomnieć, że od czasu uchwalenia omawianej ustawy w Rosji nie odnotowano aktów terrorystycznych. Aczkolwiek, nie jest to z pewnością, zasługa wyłącznie aktu prawnego.

V. Wnioski

Podsumowując Rosja zrobiła wiele w zakresie prawno-organizacyjnych uregulowań problemu terroryzmu. Przekonała się, że jest to zjawisko zmienne, niełatwe do przeciwdziałania i zwalczania, stąd też modyfikowała swoje stanowisko wobec niego. Nadal jest na etapie poszukiwania skutecznych sposobów reagowania na nie. Należy wskazać, że kodeks karny z 1996 r. i ustawa z 2006 r. nie były jedynymi aktami regulującymi problemy terroryzmu w Rosji. Bowiem w 1997 r. wydano Ukaz Prezydenta FR „O środkach w zakresie wzmoczenia walki z terroryzmem”, a w 2002 r. - Ukaz Prezydenta FR „O środkach w zakresie wypełnienia rezolucji Rady Bezpieczeństwa”. Ponadto, w celu przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu uchwalono Ustawę nr 115 „O przeciwdziałaniu legalizacji (praniu) dochodów uzyskiwanych drogą przestępczą i finansowaniu terroryzmu”

³⁹⁾ J.A. Dmitrijew, *op. cit.*, s. 41; L. Lewinson, *op.cit.*

⁴⁰⁾ J.A. Dmitrijew, *op. cit.*, s. 41.

⁴¹⁾ *Rossijanie szčitajut, szto zakon o protivodiejstwiu tierrorizmu nie umiešzrit czisła tieraktow*, [www. vsnews.ru](http://www.vsnews.ru)

z 2001 r. oraz w 2003 r.- Postanowienie Rządu FR nr 27 „O przyjęciu stanowiska o trybie określania wykazu organizacji i osób fizycznych, w stosunku do których istnieją informacje o ich udziale w działalności ekstremistycznej i dostosowaniu tego wykazu do organizacji prowadzących operacje ze środkami pieniężnymi lub innym majątkiem”. Konsekwencją tego było wniesienie zmian do kodeksu karnego FR. Ustawą federalną nr 162 – FZ z 8 grudnia 2003 r. wprowadzono do niego art. 285¹ (niecelowe wydatkowanie środków budżetowych) i art. 285² (niecelowe wydatkowanie środków państwowych funduszy pozabudżetowych). Ponadto, w kodeksie karnym w przypisie do art. 205¹ k.k. wyjaśniono pojęcie „finansowanie terroryzmu”. W świetle tego przepisu polega ono na udzielaniu (dostarczaniu) lub zbieraniu środków lub wykonywaniu usług finansowych ze świadomością, że służą do finansowania organizacji, przygotowania lub dokonania choćby jednego z przestępstw o charakterze terrorystycznym lub dla zabezpieczenia zorganizowanej grupy, nielegalnej formacji zbrojnej, organizacji przestępczej utworzonych lub tworzących się w celu dokonania choćby jednego z wymienionych przestępstw.

Aczkolwiek należy pamiętać, że wyłącznie ustawy nie są w stanie ograniczyć lub wyeliminować problemu ze względu na złożoność zjawisk go tworzących. Rosja nadal nie przyjmuje, że prawo może być tylko instrumentem wspomagającym państwo w potyczce z terroryzmem. Dlatego władze tego kraju powinny dążyć przede wszystkim do rozwiązania „kwestii Czeczenii”,⁴²⁾ konfliktów narodowościowych, dążeń wyzwolńczych niektórych narodów i konfliktów religijnych nadal obecnych na obszarze Rosji. Rozwiązanie tych problemów głównie z pozycji siły (a takimi są też rozwiązania prawne) nie ograniczą, a tylko tym bardziej nie zlikwidują problemu terroryzmu w Rosji.

⁴²⁾ Rosja nadal pozostaje w stanie wojny z Czeczenią, dlatego – jak się wydaje - ustawa o przeciwdziałaniu terroryzmowi ma tam ogromne znaczenie.

Prof. nadzw. dr hab. Piotr Mickiewicz
Dolnośląska Szkoła Wyższa we Wrocławiu

Przeciwdziałanie zagrożeniu terrorystycznemu i konsekwencji ataku terrorystycznego na polskich akwenach morskich. Analiza prawna i postulowany model organizacyjny

I. Morze Bałtyckie jako obszar oddziaływania terrorystycznego

Morze Bałtyckie ze swoimi licznymi portami¹⁾ stanowi *strategiczną przestrzeń transportową*. W coraz większym stopniu funkcjonuje także jako element unijnego systemu transportowego – *Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T)*. To niezwykle korzystne dla gospodarki państw regionu przeobrażenie akwenu stanowi jednak poważne wyzwanie dla sfery bezpieczeństwa. Bałtyk jest już obecnie jednym z najbardziej zatłoczonych korytarzy transportowych. Przez ten akwen przewożonych jest 500-700 milionów ton ładunków rocznie, a dobowy ruch to około 2000 dużych jednostek, w tym 200 tankowców²⁾. Cechą charakterystyczną przeobrażeń bałtyckiego systemu transportowego jest również zmiana struktury przewozów. Obok ładunków przewożonych w ramach transportu multimodalnego,³⁾ wiodącą rolę odgrywa transport surowców energetycznych.⁴⁾ Dane statystyczne jednoznacznie wskazują, że ruch w polskich obszarach morskich charakteryzuje się:

1. wzrostem ilości jednostek przy zmniejszeniu się wolumenu przewożonych przez nie towarów;

¹⁾ W regionie Morza Bałtyckiego znajduje się ok. 320 portów i przystani morskich oraz terminali przeładunkowych. Ponad 70% to porty skandynawskie, które obsługują 37% wszystkich statków, spośród 100 tys. rocznie na Bałtyku. Kolejne miejsca w ich obsłudze zajmują porty Rosji (10,7% obsługiwanych statków) i Polski (8,1 %).

²⁾ Szczegółowe dane zawarte są w *Roczniku Gospodarki Morskiej*, wydawanym przez Instytut Morski w Gdańsku.

³⁾ Jest to przewóz towarów przy użyciu co najmniej dwóch różnych gałęzi transportu na podstawie umowy o przewóz multimodalny, z miejsca położonego w jednym kraju, gdzie towar przejął w pieczę operator transportu multimodalnego, do oznaczonego miejsca przeznaczenia położonego w innym kraju.

⁴⁾ W zlewisku Bałtyki już obecnie działa około 40 terminali paliwowych. Przyjmuje się, że w roku 2010 ich pojemność wyniesie około 542,2 mln ton ropy, a wielkość przewozów osiągnie poziom 150 mln ton. Przekłada się to na znaczący wzrost liczby zbiornikowców, pokonujących ten akwen. Tylko z rosyjskich portów wykonują one około 8 tys. rejsów, transportując średnio 2,2 mln baryłek ropy oraz produktów naftowych dziennie.

2. coraz większym wykorzystaniem przewozów morskich w systemie multimodalnym;
3. dynamicznym wzrostem wielkości przewozu ropy naftowej;
4. wzrostem liczby przewozów promowych.

Ruch statków w miesiącach ogółem												Ogółem w Roku	średnia dobowa
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII		
TOR WODNY DO PORTU GDYNIA													
468	490	484	503	486	577	617	619	605	620	567	486	6521	17,82
TOR WODNY DO PORTU GDAŃSK NOWY PORT													
363	383	463	464	519	502	495	514	425	397	376	387	5261	14,4

Tablica 1. Średnia dobowa intensywność ruchu jednostek na torach wodnych prowadzących do portów Zatoki Gdańskiej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Morskiego Gdynia.

Przedstawiony powyżej, radykalny w swojej masie wzrost liczny zawińić do portów i samego wolumenu przewozów może zostać wykorzystany do działań o charakterze terrorystycznym lub podejmowanych przez ugrupowania terrorystyczne. Ewentualne oddziaływanie terrorystyczne na polskich akwenach morskich i wodach przyległych nie należy jednak rozpatrywać jako problemu wyalienowanego (marginalnego) czy przeciwnie – o znaczeniu globalnym (jako akt terroru wymierzony w globalny system polityczno-ekonomiczny). Ścisły związek akwenu Morza Bałtyckiego z gospodarką państw leżących w jego zlewisku powoduje, że niemożliwym jest przeprowadzenie na tym akwenie aktu terroru o znaczeniu globalnym. Będzie on aktem wymierzonym w konkretne państwo subregionu bałtyckiego. Ta, dosyć ścisła, zależność umożliwia zarówno ocenę skali takowego zagrożenia, jak i wstępną selekcję potencjalnych celów ataku. Oceniając możliwości wykorzystania terytorium Polski do działań ugrupowań terrorystycznych czy multiprzestępczych, pod uwagę wziąć należy specyfikę funkcjonowania Polski w europejskim systemie ekonomiczno-politycznym. Charakterystyczne cechy polskiego systemu finansowo-ekonomicznego powodują, że prawdopodobne uznać należy wykorzystanie obszaru Polski do działań o charakterze logistycznym i wspomagającym działalność terrorystyczną. Jako czynniki mogące predestynować Polskę do pełnienia roli zaplecza logistycznego wymienić można: tranzytowy charakter naszego kraju, w miarę dobrą infrastrukturę komunikacyjną, kompatybilny z zachodnim system bankowy, stosunkowo liberalną politykę wizową, duże zapotrzebowanie na zagraniczne inwestycje kapitałowe, łatwość zakupu broni i materiałów wybuchowych oraz znaczący udział w procedurze przestępczości zorganizowanej międzynarodowych grup przestępczych.⁵⁾

⁵⁾ Zob. P. Mickiewicz, *Polska wobec zagrożenia terroryzmem*, Dziś 2004, nr 11, s. 78.

W tym przypadku polskie porty mogą stać się miejscem prowadzenia nielegalnych operacji handlowych, przemytu towarów czy przerzutu osób. Tym bardziej, że nie posiadają one możliwości prowadzenia pełnego monitoringu przewożonych towarów. Natomiast stosowanie pełnej i kompleksowej kontroli czy ochrony ładunków doprowadzi do paraliżu portu i konieczności wypłaty armatorom ustawowych odszkodowań. Skuteczność kontroli wymaga więc monitoringu ładunku na całej trasie transportu oraz ścisłego współdziałania agend zajmujących się zwalczaniem przemytu w wymiarze ponadnarodowym i państwowym. Tymczasem w Polsce mamy do czynienia ze znacznym rozproszeniem kompetencji kontrolnych. Jurysdykcję w tym zakresie posiada aż 11 podległych różnym instytucjom centralnym agend. W praktyce uniemożliwia to przeprowadzenie szybkiej i kompleksowej kontroli jednostki czy ładunku. Ponadto owe Agendy zachowują pełną autonomię względem siebie, a ich obowiązkiem nie jest ścisła współpraca, ale koordynacja działań.

W podobny sposób oceniać należy możliwość przeprowadzenia na obszarze Polski ataku terrorystycznego. Tylko ze względu na udział Rzeczypospolitej w koalicji antyterrorystycznej zagrożenie terytorium państwa działaniami terrorystycznymi uznać należy za realne. Oceniając jednak uwarunkowania polityczne stwierdzić należy, że Polska nie jest pierwszoplanowym obiektem ataku terrorystycznego przeprowadzonego przez terrorystów islamskich. Brak jest także przesłanek wskazujących na przeprowadzenia aktów terroru przez inne ugrupowania, np. skrajnie prawicowe czy lewackie. Aktywność polskich grup ekstremistycznych nie nosi znamion wskazujących na możliwość podjęcia przez nie działań o charakterze terrorystycznym. Przyjąć więc można, że ewentualny zamach terrorystyczny na terytorium Rzeczypospolitej może być przeprowadzony przez międzynarodową siatkę terrorystyczną, z pominięciem polskich ugrupowań. W tej sytuacji, za prawdopodobnych sprawców ewentualnego zamachu terrorystycznego uznać należy cudzoziemców oraz legalnych lub nielegalnych imigrantów. Ich przerzut na teren państwa polskiego może zostać dokonany przy wykorzystaniu liberalnych przepisów dotyczących żeglugi jachtowej czy też jednostek rybackich. Tylko polskie rybołówstwo bałtyckie dysponuje ok. 450 kutrami i 800 łodziami operującymi z 11 większych portów rybackich oraz 50 przystani rozmieszczonych wzdłuż linii brzegowej. Zaś rocznie do polskich portów wpływa ponad 2500 jednostek sportowo-rekreacyjnych (jachtów itp.). W obydwu przypadkach możliwe jest skryte przetransportowanie na brzeg od kilku (jednostki rybackie) do kilkunastu (jednostki sportowo-rekreacyjne) osób.

Ostatnią ale najważniejszą kwestią jawi się problem wyselekcjonowania ewentualnych celów zamachu. Doświadczenia ostatnich lat pozwalają na stwierdzenie, że prawdopodobne formy takowego zamachu to atak

środkami wybuchowymi lub chemicznymi, kierowanymi w dużej mierze przeciwko ludności i tak zwanym „celom miękkim”. W warunkach polskich niezwykle skutecznym sposobem oddziaływania terrorystycznego są obiekty infrastruktury krytycznej, a zwłaszcza system zaopatrzenia w paliwa i energię elektryczną.⁶⁾ Biorąc jednak pod uwagę konieczność wcześniejszego przetrwania na teren Polski ewentualnych terrorystów i uzyskania przez nich wsparcia logistycznego, ogranicza to możliwość przygotowania takowego zamachu. Jednakże ograniczenia te nie występują w przypadku przygotowania ataku terrorystycznego na polskich akwenach morskich. Przedstawiony powyżej wzrost ruchu jednostek, a zwłaszcza zbiornikowców i promów stwarza szerokie możliwości do skutecznego przeprowadzenia zamachu terrorystycznego. Za realne uznać należy możliwość wystąpienia działań skierowanych przeciwko jednostkom pływającym i obiektom hydrotechnicznym w formie:

- prób zawładnięcia wybranymi jednostkami pływającymi lub obiektami hydrotechnicznymi (promy, wieże wiertnicze, jachty sportowe);
- krótkotrwałego oddziaływania ogniowego lub ataku samobójczego przy użyciu szybkich łodzi motorowych (promy, wieże wiertnicze, okręty wojenne)
- doprowadzenia do kolizji jednostek pływających (promy, kontenerowce, zbiornikowce);
- ataku przy użyciu min morskich lub sił i środków dywersji podwodnej;
- fizycznego oddziaływania na wybrane jednostki pływające i obiekty hydrotechniczne (taranowanie, przerywanie rurociągów i kabli podwodnych itp).⁷⁾

Osobną, niezwykle groźną, formą oddziaływania terrorystycznego jest atak, mający na celu wywołanie katastrofy ekologicznej. Znaczna „atrakcyjność” takiego ataku wynika z kilku przesłanek. Pierwszoplanową wydaje się być charakterystyka hydrologiczna Morza Bałtyckiego. Stanowi ono akwen „półzamknięty”, co radykalnie zwiększa ekologiczne skutki takiej katastrofy. Bez względu na miejsce ewentualnego ataku, skutki katastrofy odczują wszystkie państwa zlewiska Bałtyku. Jednakże należy stwierdzić, że przebieg tak zwanych tras głębokowodnych⁸⁾ w połączeniu z przeważającymi wiatrami z kierunków zachodniego i północnozachodniego powodują, że ewentualne zanieczyszczenia obejmować będą polską Wyłącz-

⁶⁾ O skuteczności takiego ataku świadczyć mogą dane statystyczne. W ostatnich latach zaledwie 6% pożarów objęło tego typu obiekty, a zniszczenia oszacowano aż na 40 % ogólnych strat. Wyniosły one w całości 110,7 mln złotych.

⁷⁾ Szerzej: K. Kubiak, A. Makowski, P. Mickiewicz, *Polska wobec zagrożenia terroryzmem morskim*, Warszawa 2005, s. 55-140.

⁸⁾ Przeznaczonych do żeglugi jednostek o zanurzeniu powyżej 8 m [dop. A.M.].

na Strefę Ekonomiczną oraz wybrzeże.⁹⁾ Bałtyckie trasy żeglugowe nie są w pełni poddane systemowi monitoringu, co znacznie ułatwia działania ewentualnym terrorystom. Mogą oni stosunkowo łatwo zaatakować tankowiec na przejściu morzem, a celem ataku nie jest jego zniszczenie, lecz spowodowanie wycieku ładunku. Skuteczne doprowadzenie do wycieku jest równoznaczne z powstaniem katastrofy ekologicznej, która powodować może straty, szacowane na poziomie 100 mln – 2 mld USD.¹⁰⁾ Katastrofalny rozlew ropy naftowej niesie za sobą także poważne następstwa społeczne. W warunkach polskich, będzie to przede wszystkim ograniczenie lub zerwanie połowów bałtyckich oraz zamarcie przemysłu turystycznego, który jest podstawowym źródłem utrzymania dla ok. 17-19 % zawodowo czynnej ludności, zamieszkującej polskie wybrzeże.

II. Prawne i organizacyjne uwarunkowania przeciwdziałania wyselekcjonowanym zagrożeniom bezpieczeństwa w polskich obszarach morskich i na wybrzeżu

Działania ukierunkowane na przeciwdziałanie i zwalczanie zagrożeń na akwenach morskich wynikają z przepisów prawa międzynarodowego, konwencji Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) oraz rozporządzeń Unii Europejskiej. Zakres działań podejmowanych przez państwo nadbrzeżne jest uzależniony przede wszystkim od statusu prawnego poszczególnych akwenów morskich. „Morze pełne” jest objęte pełną wolnością żeglugi. W zasadzie jedyną podstawą do użycia siły przez państwo w celu odparcia lub udaremnienia wymierzonego przeciwko niemu ataku jest artykuł 51 Karty Narodów Zjednoczonych, zezwalający na użycie siły w celu samoobrony. Natomiast „wody wewnętrzne i morze terytorialne”, na mocy artykułu 2 Konwencji o Prawie Morza z 1982 r.,¹¹⁾ są obszarami pozostającymi pod całkowitą suwerennością państwa nadbrzeżnego. Pozwala to na przeciwdziałanie czynom przestępczym na tych akwenach w oparciu

⁹⁾ Szerzej charakterystykę tę zobacz P. Mickiewicz, *Strategiczne znaczenie Morza Bałtyckiego po roku 1990*, Toruń 2003.

¹⁰⁾ W przypadku katastrofy tankowca *Amocco Cadiz*, z którego wydostało się 216 tys. t. surowej ropy naftowej oraz 4 tys. t. benzyny, szacunkowe straty wyniosły 43 mln USD w sferze turystycznej i 34 mln. USD w rybołówstwie i hodowli ostryg, a koszty oczyszczania i odnowy wybrzeża wyniosły kolejne 27 mln USD. Natomiast w konsekwencji tankowca *Exxon Valdez* koszty rozlewu oszacowane zostały na 2 mld USD (tylko przedsiębiorstwa połowowe z Alaski straciły ok. 100 mln USD). Zob.: *Alaskański Czernobyl*, *Morze* 1989, nr 6, s. 21; M. Perzyński, *Katastrofa*, *Morze*, 1989, nr 7, s. 6; *Największa tragedia 1989 roku*, *Morze* 1989, nr 12, s. 8. M. Prus, *Ekonomiczne skutki rozlewów ropy naftowej na przykładzie „Amoco Cadiz”*, *Technika i Gospodarka Morska* 1983, nr 11, s. 597.

¹¹⁾ *Konwencja o Prawie Morza*, Gdańsk 1983.

o regulację prawa wewnętrznego. W zupełnie odmienny sposób definiuje się natomiast prawa państwa nadbrzeżnego w Wyłącznej Strefie Ekonomicznej (EEZ). Jurysdykcja państwa ma na tych akwenach charakter funkcjonalny, gdyż nie jest ona częścią jego terytorium.¹²⁾ Państwo sprawuje na jej obszarze prawa suwerenne w zakresie m.in. eksploatacji, ochrony i gospodarowania zasobami naturalnymi, zarówno żywymi jak i nieożywionymi, dna mórz i jego podziemia oraz pokrywających je wód.¹³⁾ Jednocześnie jest zmuszone do akceptacji praw państw trzecich, dotyczących wolności komunikacji w oparciu o zasadę wolności mórz i postanowień o morzu otwartym.¹⁴⁾ W konsekwencji zastosowanych rozwiązań status prawny Wyłącznej Strefy Ekonomicznej w aspekcie zwalczania czynów mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa nie różni się od statusu morza pełnego. Podstawą prawną zwalczania bezprawnych aktów przemocy wymierzonych w żeglugę handlową oraz stałe platformy wiertnicze umieszczone na szelfie kontynentalnym, są postanowienia artykułów 101 - 106 Konwencji 1982 r. oraz Konwencji w sprawie zapobiegania bezprawnym aktom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej wraz z Protokołem dodatkowym dotyczącym przeciwdziałania aktom bezprawnym przeciwko bezpieczeństwu stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym (Konwencja Rzymska). Konwencja nie tworzy definicji aktu przemocy oraz terroryzmu na morzu. Pojęcie to zastąpiono terminem „przestępstwo”.¹⁵⁾ Popełnia go „każda osoba (...)”, jeżeli w sposób bezprawny i zamierzony:

- a. zajmuje statek lub przejmuje nad nim kontrolę przy użyciu siły lub groźby jej użycia, lub przy pomocy wszelkiej innej formy zastraszenia;
- b. dokonuje aktu przemocy skierowanego przeciwko jakiegokolwiek osobie znajdującej się na statku, jeżeli działanie to może zagrozić bezpiecznej żegludze statku;
- c. niszczy statek lub powoduje uszkodzenie statku lub jego ładunku, jeżeli działanie to może zagrozić bezpiecznej żegludze statku;
- d. przy pomocy jakichkolwiek środków umieszcza lub powoduje umieszczenie na statku urządzeń lub materiału, który może zniszczyć dany statek lub spowodować uszkodzenie jego lub znajdującego się na nim ładunku, powodując przez to możliwość lub bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa tego statku;
- e. niszczy lub w sposób poważny uszkadza morskie urządzenia nawigacyjne

¹²⁾ Uznaje się ją za obszar szczególny, nie będącym ani morzem terytorialnym ani morzem otwartym.

¹³⁾ Artykułu 56, punkt A. Konwencji z 1982 r.

¹⁴⁾ Podstawą są zapisy zawarte w artykułach 58 oraz 88 - 115 Konwencji z 1982 r.

¹⁵⁾ K. Kubiak., *Prawa i obowiązki państwa w zakresie zwalczania aktów przemocy na morzu w świetle postanowień Konwencji Rzymskiej*, Przegląd Morski 1996, nr 3, s. 40.

cyjne lub w równie poważny sposób przeszkadza w ich obsłudze, jeżeli działanie to przeszkadza bezpiecznej żegludze statku;

f. przekazuje informacje, o których wie, że są fałszywe powodując przez to zagrożenie dla żeglugi statku;

g. rani lub zabija jakąkolwiek osobę w związku z dokonaniem lub próbą dokonania jednego z przestępstw wymienionych w punktach od „a” do „f”.¹⁶⁾

Ponadto przestępstw popełnia każdy, kto:

a. usiłuje dokonać jednego z wyżej wymienionych przestępstw;

b. namawia jakąkolwiek osobę do dokonania jednego z wymienionych wyżej przestępstw lub w jakikolwiek sposób współdziała z osobą dokonującą tych przestępstw;

c. grozi osobie fizycznej lub prawnej w celu zmuszenia jej do dokonania lub powstrzymania się od dokonania określonego działania, aby dokonać przestępstw wymienionych w artykułach „a”, „b”, „c”, powyższego ustępu, jeżeli groźba taka może zagrozić bezpiecznej żegludze statku”.¹⁷⁼

Konwencja precyzuje, iż państwo winno rozciągnąć swoją jurysdykcję na wyżej wymienione czyny, jeżeli:

- wymierzone były one przeciwko jednostce podnoszącej w czasie popełnienia przestępstwa banderę tego państwa;
- popełnione były na terytorium państwa;
- popełnione były przez osobę posiadającą obywatelstwo państwa;
- popełnione zostały przez bezpaństwowca, którego stałe miejsce pobytu znajduje się na terytorium państwa;
- kiedy skutki przestępstwa odnoszą się do obywatela państwa;
- gdy przestępstwo dokonane jest w celu zmuszenia państwa do podjęcia określonego działania lub zaniechania działania.¹⁸⁾

Protokół dodatkowy przyjmuje takie same uregulowania w stosunku do platform badawczych i eksploracyjnych posadowionych w obrębie szelfu kontynentalnego.¹⁹⁾

Przedstawione powyżej międzynarodowe rozwiązania legislacyjne umożliwiają pełen monitoring ruchu jednostek oraz stanu bezpieczeństwa nawigacyjnego na trasach żeglugowych. Za niedostateczny natomiast uznać należy stan rozwiązań prawnych, dotyczących reakcji na działania przestępcze podejmowane z jednostki żeglugowej. Dotyczy to zwłaszcza konieczno-

¹⁶⁾ Art. 3 Konwencji Rzymskiej.

¹⁷⁾ M. Czernis, *Akty terrorizmu na morzu a prawo międzynarodowe*, Przegląd Zachodniopomorski 1989, nr 3 - 4, s. 222 - 223.

¹⁸⁾ W tym przypadku Konwencja daje państwu prawo rozciągnięcia swojej jurysdykcji, lecz nie nakłada takiego obowiązku.

¹⁹⁾ K. Kubiak, *op. cit.*, s. 43.

ści podjęcia takowych działań poza akwenem wód terytorialnych czy wewnętrznych. Należy jednak uzmysłwić sobie, że ograniczenia jurysdykcji państwa na morzu otwartym i w obrębie wyłącznej strefy ekonomicznej, powodują iż na nich podejmowana jest większość działań przestępczych. W praktyce na tych akwenach państwo dysponuje dwoma uprawnieniami, pozwalającymi na skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom. Są to Prawo Wizyty i Prawo Pościgu. Prawo wizyty przysługuje jednostce w służbie państwowej wyłącznie w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia dopuszczenia się przez statek aktów piractwa, handlu narkotykami, nadawania nielegalnych audycji radiowych z morza pełnego oraz wówczas, gdy statek nie posiada przynależności państwowej lub, gdy podnosi obcą banderę, ewentualnie odmawia jej pokazania, a w rzeczywistości posiada taką samą przynależność państwową, co jednostka dokonująca wizyty (artykuł 110 Konwencji z 1982 r.). Natomiast prawo pościgu umożliwia ściganie na morzu pełnym jednostki, która dopuściła się naruszenia prawa w obrębie wód terytorialnych państwa. Podkreślić jednak należy, że uprawnień takich nabiera ono dopiero wówczas, gdy nastąpi naruszenie jego wód terytorialnych. Prawo pościgu upoważnia jednostki (samoloty i inne statki powietrzne) w służbie państwowej²⁰⁾ do ścigania statku innej bandery, który dopuścił się naruszenia przepisów prawnych obowiązujących na wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym poza ich obrębem. Artykuł 111 punkt 1 Konwencji z 1982 r. stwierdza, że pościg taki musi być rozpoczęty, kiedy obcy statek lub jedna z jego łodzi znajduje się na wodach wewnętrznych lub morzu terytorialnym państwa ścigającego. Prawo pościgu ustaje, gdy ścigany statek wpłynie na morze terytorialne własnego kraju lub państwa trzeciego.

Ochrona i zapobieganie zanieczyszczeniu morza jest natomiast realizowana głównie poprzez ustawodawstwo państwowe. Obecnie system ten oparty jest na czterech ustawach.²¹⁾ Z ich upoważnień, przy równoczesnym uwzględnieniu zapisów prawa międzynarodowego wdrożono poniższe akty wykonawcze:

²⁰⁾ Jednostką w służbie państwowej jest w rozumieniu konwencji okręt (wojenny), samolot lub inny wojskowy statek powietrzny, statek i samolot znajdujący się w służbie rządowej i do tego upoważniony (policyjny, służb ochrony wybrzeża, celny). Postanowienie to ma charakter ograniczający, a jego celem jest odebranie prawa do prowadzenia pościgu państwowym statkom handlowym (należącym do firm armatorskich będących przedsiębiorstwami państwowymi).

²¹⁾ Są to: Ustawa z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, Ustawa z 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, Ustawa z 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim, Ustawa z 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków.

- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie organizacji i sposobu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu;²²⁾
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 20 grudnia 1996 r. w sprawie przepisów technicznych w zakresie zapobiegania zanieczyszczeniu morza przez statki, trybu przeprowadzania przeglądów i inspekcji, wzorów międzynarodowych świadectw, wysokości opłat z tym związanych oraz powierzenia niektórych zadań organu inspekcyjnego instytucji klasyfikacyjnej;²³⁾
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie trybu wydawania zezwoleń na usuwanie do morza urobku z pogłębiania dna oraz na zatapianie w morzu odpadów lub innych substancji;²⁴⁾
- Powyższe rozporządzenia określają sposoby zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na polskich obszarach morskich oraz system organizacji jednostek zajmujących się zwalczaniem tego zagrożenia.

Zgodnie z wolą ustawodawcy²⁵⁾ ośrodkiem koordynującym proces zwalczania zagrożeń na morzu jest Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa – SAR,²⁶⁾ na którą - na mocy wspomnianej ustawy o bezpieczeństwie morskim - nałożono zadania związane ze zwalczaniem zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu.²⁷⁾ Działania te są realizowane w oparciu o Krajowy Plan Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego.²⁸⁾ Nakłada on obowiązek współpracy z SAR wszystkich instytucji mogących podjąć skuteczne działania w zakresie zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń olejowych i chemicznych na obszarach morskich, w pasie nadbrzeżnym oraz na akwenach śródlądowych. W przypadku zagrożenia o charakterze lokalnym (poziom lokalny) z reguły nie występuje konieczność użycia dodatkowych sił i środków. Dopiero na poziomach regionalnym i ogólnokrajowym wymagane jest wsparcie wyspecjalizowanych jednostek.

²²⁾ Dz.U. 2002 r., nr 239, poz. 2026

²³⁾ Dz.U. 1997 r., nr 2, poz. 16.

²⁴⁾ Dz.U. 1998 r., nr 6, poz. 20.

²⁵⁾ Na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z 3 grudnia 2002 r. w sprawie organizacji i sposobu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu.

²⁶⁾ Jest ona państwową jednostką budżetową podległą ministrowi ds. gospodarki morskiej. Zakres działania i kompetencje określa ustawa opublikowana w: Dz. U. 2000 r., nr 109, poz. 1156.

²⁷⁾ Szczegółowe zadania i organizacja sposobu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na polskich obszarach morskich zostały określone w: Dz. U. 2002 r., nr 239, poz. 2026.

²⁸⁾ Projekt Programu przygotowuje Dyrektor SAR, a po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady SAR i uzgodnieniu z ministrami właściwymi oraz obrony narodowej, zatwierdza minister właściwy do spraw gospodarki morskiej.

III. Zagrożenia funkcjonowania i rekomendacje dla obecnego systemu bezpieczeństwa w polskich obszarach morskich i wybrzeżu

Zagrożenia

Pierwszoplanowym zagrożeniem jest brak jednolitego systemu kontroli na akwenach morskich, trasach żeglugowych i portach. Obecne rozwiązania dotyczące Systemu Bezpieczeństwa Morskiego utrzymują resortową strukturę systemu kontroli na akwenach morskich, portach i wybrzeżu. Za jej najważniejsze ograniczenia uznać należy:

1. brak jednego wyraźnie określonego ośrodka koordynacyjnego całego systemu Bezpieczeństwa Morskiego;
2. ograniczenie zadań Systemu Ochrony Obszarów Morskich (SOOMI – Morskiego Oddziału Straży Granicznej). Stanowi on podstawę skutecznej kontroli i inspekcji na akwenach morskich we wszystkich jej przejawach, czyli także ochrony środowiska morskiego oraz eksploatacji i ochrony jego zasobów.

W odniesieniu do systemu zwalczania zanieczyszczeń środowiska i ochrony środowiska za najważniejsze zagrożenia uznać należy:

1. brak ścisłego podziału zadań z zakresu ochrony środowiska morskiego pomiędzy Systemem Ochrony Środowiska Morskiego a Nadbrzeżnym Systemem Ochrony Środowiska;
2. nieprecyzyjne rozgraniczenie kompetencji; wszystkie zadania z zakresu eksploatacji i ochrony zasobów środowiska morskiego są właściwie realizowane przez System Ochrony Środowiska Morskiego, co jest wynikiem nieprecyzyjnego rozgraniczenia kompetencji między zainteresowanymi instytucjami.

Utrzymanie takiego podziału powoduje, że większość instytucji wykorzystywanych do realizacji zadania likwidacji skażeń brzegu morskiego uczestniczy w tych przedsięwzięciach na zasadzie dobrowolności i na mocy podpisanych z lokalnymi władzami porozumień. Tworzy to określone zagrożenia dla całego systemu zarządzania i kierowania akcją. Ponadto w obszarach nadmorskich pierwsza faza likwidacji zagrożenia będzie realizowana przez lokalne (samorządowe) Centra Zarządzania Kryzysowego przy wykorzystaniu struktur Systemu Ratowniczo-Gaśniczego.

Rekomendacje

A. Na poziomie krajowym

Działania podejmowane na akwenach morskich ze względu na międzynarodowe regulacje prawne stwarzają możliwość dosyć szerokiej interpretacji. Każda akcja może być traktowana jako naruszenie przepisów międzynarodowego prawa morza, a zwłaszcza prawa do swobody żeglugi.

W tej sytuacji najrozsądniejszym rozwiązaniem jawi się możliwość notyfikowania strefy zabronionej wokół ochraniających jednostek i statków państwowych realizujących tę ochronę. Przez strefę zabronioną rozumieć należy prawo do niedopuszczania obcych jednostek w jej obręb za pomocą wszelkich dostępnych środków z użyciem uzbrojenia włącznie. Z taktycznego punktu widzenia już istnienie takiej strefy o szerokości 20-30 kabli morskich umożliwi ochronę takich jednostek przed nawodnymi środkami dywersji.²⁹⁾ Obok wprowadzenia takiego prawa niezbędne jest w tym przypadku nowelizacja regulacji dotyczących użycia uzbrojenia przez jednostki w służbie państwowej. Dotyczy to zwłaszcza kwestii użycia uzbrojenia w samoobronie. Artykuł 25 pkt 1 ustawy o Straży Granicznej z 1990 roku stanowi jedynie, że: „Jeżeli statek na morskich wodach wewnętrznych lub na morzu terytorialnym, mimo wezwania nie zatrzyma się i nie zaniecha działań naruszających przepisy obowiązujące na tych wodach, dowódca jednostki pływającej Straży Granicznej może wydać rozkaz strzału ostrzegawczego w powietrze, następnie zaś strzału przed dziób i za rufę. Jeżeli statek mimo to nie zastosuje się do wezwania, dowódca jednostki pływającej może rozkazać by otworzyć ogień do tego statku”.³⁰⁾

Ponadto za absurdalne uznać należy, obowiązujące obecnie rozwiązanie, iż prawo do użycia uzbrojenia w samoobronie posiada jedynie Marynarka Wojenna. Paradoks tego rozwiązania powoduje, że w przypadku konieczności podjęcia samoobrony dokonać ją może okręt wojenny, który - zgodnie z ustawą - jedynie wspiera działania jednostki Straży Granicznej. Podstawą do podjęcia prac nad taką zmianą jest artykuł 51 Karty Narodów Zjednoczonych, zezwalający państwu lub grupie państw na użycie siły do samoobrony. W niektórych państwach, właśnie na podstawie powyższego zapisu opracowano narodowe regulacje dotyczące podjęcia przez jednostki w służbie państwowej działań przy użyciu siły. Przykładem takiego rozwiązania są regulacje amerykańskie. W siłach morskich USA, *Navy Regulations*, standardowe w okresie pokoju „reguły podjęcia działań przy użyciu siły” (ang. *Rules of Engagement* - ROE) zezwalają na użycie siły (oddanie pierwszego strzału) w następujących sytuacjach:

1. w celu samoobrony okrętu (samolotu), gdy istnieją realne symptomy ataku;

²⁹⁾ Brytyjczycy uznają, że każdy atak na statek handlowy „w bliskim sąsiedztwie” okrętu Jej Królewskiej Mości uznany zostanie za atak na tenże okręt, co daje mu prawo do użycia uzbrojenia. Amerykanie z kolei uznają, że okręty chroniące statki handlowe mają prawo do użycia uzbrojenia w stosunku do każdej jednostki pływającej i statku powietrznego, „który nadmiernie zbliży się do zespołu US Navy”. Obydwa przykłady były zastosowane w praktyce na akwenach Zatoki Perskiej.

³⁰⁾ Dz.U. 1990 r., nr 78, poz. 462.

2. gdy konieczna jest wyprzedzająca samoobrona innych sił USA, obywateli lub terytorium;
3. gdy jest ono autoryzowane przez Narody Zjednoczone (Radę Bezpieczeństwa) lub regionalne instytucje zbiorowego bezpieczeństwa, w przypadku zagrożenia pokoju;
4. dla ochrony obywateli amerykańskich przebywających na obcym terytorium, a znajdujących się w niebezpieczeństwie z powodu np. przewrotu lub wojny domowej;
5. na prośbę legalnego rządu w celu pomocy w położeniu kresu rebelii przeciwko władzom wewnątrz jego terytorium;
6. dla wymuszenia przestrzegania prawa na wodach wewnętrznych i terytorialnych oraz w pewnych przypadkach na wodach międzynarodowych.³¹⁾

W przypadku zwalczania zagrożeń skażeń akwenów morskich i wybrzeża stwierdzić należy, że zadanie to wykracza poza działania jednej instytucji państwowej. Za niezbędne uznać należy stworzenie struktury zapewniającej ściśle i harmonijne współdziałanie wszystkich służb państwowych oraz organów administracji państwowej i samorządowej w ramach sztabu antykryzysowego. Budowę takiej „superstruktury” poprzedzić jednak należy wprowadzeniem zmian systemowych, spośród których za najważniejsze uznać należy:

1. ustawowe przekazanie z Ministerstwa Ochrony Środowiska do MSWiA kompetencji dotyczących opracowania i zatwierdzenia Krajowego Planu Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego. Podobnie należy rozważyć podporządkowanie Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa temu samemu ministerstwu a nie ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej. Skala zagrożeń i sposób likwidacji zagrożenia powoduje, że w praktyce działania te będą podejmowane przez instytucje i organy podległe nie Ministerstwu Ochrony Środowiska, ale Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz – poniekąd MON (Marynarka Wojenna). Rola tych instytucji sprowadzona została do funkcji koordynowania działań w części dotyczącej sposobu wykorzystania sił tych resortów. Poza tym rozwiązuje to problem niemożności spełnienia przez SAR międzynarodowych wymogów, dotyczących dotarcia w ciągu zalecanych 2 godzin do miejsca katastrof na całym nadzorowanym obszarze³²⁾ oraz dostatecznej ilości sprzętu niezbędnego do zwalczania

³¹⁾ M. Ilnicki (red.), *Działalność wojskowa na morzu w świetle prawa międzynarodowego*, Gdynia 2005, s. 124.

³²⁾ Na północny skraj Polskiej Strefy Odpowiedzialności polskie jednostki ratownicze docierają w ciągu 7 godzin, a na zachodni aż w czasie 12 godzin od wyjścia z portu.

zanieczyszczeń na morzu. Dotyczy to zwłaszcza zapór pełnomorskich, umożliwiających działania w gorszych warunkach pogodowych, sprzętu do zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na wodach płytkich i osłoniętych oraz do zwalczania zanieczyszczeń na brzegu morskim, zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń olejami ciężkimi oraz chemikaliami;³³⁾

2. likwidację dualizmu kierowania akcją likwidacji skażeń na akwenach morskich i pasie wybrzeża. Wydaje się to rozwiązaniem anachronicznym, ze względu na – w praktyce przesądzone – równoczesne skażenie akwenów morskich i wybrzeża. Utrzymanie tego rozwiązania powodować będzie zadrażnienia na linii kierujących akcją, paraliż decyzyjny oraz spory kompetencyjne;
3. przejęcie przez państwo (administrację państwową) obowiązku usuwania zanieczyszczeń. Obecnie obowiązek ten spoczywa na samorządach i jest realizowany w ramach lokalnych planów zarządzania kryzysowego. Powoduje to powstanie różnych form likwidacji skażeń, brak jednolitego systemu, a nade wszystko konieczność podpisywania indywidualnych porozumień z przedsiębiorstwami i instytucjami, co do form i zakresu ich udziału w akcji.

B. Na poziomie lokalnym

Pierwszoplanowym zadaniem jawi się kwestia wsparcia już podejmowanych działań i ich szybka koordynacja. Zadania jednostek samorządu (gmina, powiat) powinny zostać ograniczone do następujących kwestii:

- monitorowania zagrożenia;
- tworzenia baz danych o skutkach skażenia brzegu morskiego dla funkcjonowania infrastruktury lokalnej;
- określenia podmiotów zobowiązanych do współpracy w przypadku wystąpienia katastrofy oraz miejsc przechowywania i składowania urządzeń, sposobów transportu i utylizacji zebranego w trakcie akcji środka zanieczyszczającego;
- tworzenie potencjalnego zaplecza logistycznego, przy wykorzystaniu lokalnej infrastruktury gospodarczej.

Za zadania wykraczające poza obowiązki samorządu lokalnego uznać należy przede wszystkim kwestie:

1. budowy lokalnego systemu współdziałania lokalnych struktur podmiotów ratowniczych;

³³⁾ Specjalistyczne statki do zwalczania zanieczyszczeń na morzu, tj. m/s Kapitan Poinc i m/s Czesław II, wyposażone są także w przestarzałe urządzenia do zbierania zanieczyszczeń, których stosowanie ogranicza możliwości manewrowe i operacyjne statku oraz wymaga znacznego nakładu pracy ludzkiej.

2. nawiązywania współpracy pomiędzy lokalnymi władzami i instytucjami podległymi, a przedstawicielstwami instytucji państwowych w sferze reagowania na powstałe zagrożenia;
3. budowy lokalnego systemu łączności.

Sumując należy stwierdzić, że Polska podejmując decyzję o dywersyfikacji dostaw surowców i budowy systemu ich transportu drogą morską, nie podjęła jednak trudu dostosowania systemu zarządzania kryzysowego do przeciwdziałania negatywnym skutkom realizacji tego planu. Zagrożenie w postaci skażenia akwenów morskich i wybrzeża jest traktowane jako marginalne i mało prawdopodobne. W związku z powyższym również system reagowania jest nieadekwatny do skali i konsekwencji zdarzenia. Bezwzględnie, w dobie radykalnego wzrostu liczby zbiornikowców pływających po Morzu Bałtyckim należy dokonać radykalnych przeobrażeń systemu reagowania.

Dr Cezariusz Sońta
Uniwersytet Warszawski

Przestępstwo o charakterze terrorystycznym w prawie polskim

W wyniku implementacji Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu,¹⁾ z dniem 1 maja 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw,²⁾ nowelizująca:

- ustawę z 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny,³⁾
- ustawę z 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego,⁴⁾
- ustawę z 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy,⁵⁾
- ustawę z 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.⁶⁾

Powołana ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw wprowadziła do polskiego prawa karnego definicję przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Ta właśnie definicja, zamieszczona w art. 115 § 20 k.k., jak również znowelizowane wspomnianą ustawą – w konsekwencji jej powstania – niektóre inne przepisy k.k., wyznaczają zasadnicze ramy niniejszego opracowania.

Pominięta zatem zostanie, jako wykraczająca poza wskazane ramy, problematyka przepisów omawianej nowelizacji o charakterze stricte procesowym, jak również należących do prawa karnego wykonawczego. Należy przy tym zauważyć, że takie przepisy wprowadzone ustawą z 16 kwietnia 2004 r., jak art. 589b i nast. k.p.k., normujące pomoc prawną w postępowaniu przygotowawczym między polskimi organami uprawnionymi do prowadzenia tego postępowania oraz właściwymi organami państwa człon-

¹⁾ *Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism* (2002/475/JHA; Official Journal L 164, 22/06/2002 P. 0003 - 0007); o ten akt chodzi, ilekroć w dalszym ciągu mowa jest o „Decyzji Ramowej” bez bliższego określenia, „Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 r.”, bądź o „Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej w sprawie zwalczania terroryzmu”.

Ilekroć w niniejszym opracowaniu powoływana jest Decyzja ramowa w tłumaczeniu na język polski, następuje to w oparciu o: *Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, Wydanie specjalne PL, Rozdz. 19, Tom VI, str. 18* (www.ms.gov.pl).

²⁾ Dz.U. nr 93, poz. 889; o tę ustawę chodzi, ilekroć w dalszym ciągu mowa jest o „ustawie” bez bliższego określenia, ustawie z 16 kwietnia 2004 r., bądź o ustawie o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

³⁾ określaną w dalszym ciągu: „k.k.”; Dz. U. nr 88, poz. 553, z późn. zm.

⁴⁾ określaną w dalszym ciągu: „k.p.k.”; Dz. U. nr 89, poz. 555, z późn. zm.

⁵⁾ określaną w dalszym ciągu: „k.k.w.”; Dz. U. nr 90, poz. 557, z późn. zm.

⁶⁾ Dz. U. nr 197, poz. 1661.

kowskiego Unii Europejskiej lub innego państwa, jeżeli pozwala na to umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, albo na zasadach wzajemności, mogąca także polegać na wykonywaniu czynności śledztwa w ramach wspólnego zespołu śledczego, chociaż nie odnoszą się bezpośrednio do przestępstw o charakterze terrorystycznym, to jednak właśnie także w sprawach o tego typu czyny mogą znaleźć zastosowanie.

Z drugiej strony ustawa z 16 kwietnia 2004 r. zawiera też postanowienia, których związek z problemem terroryzmu zdaje się być dość luźny, chociaż łatwo dostrzegalny, jak typizacja nowego przestępstwa w art. 264 a k. k. (art.1 ust. 6 ustawy). Zawiera jednak także takie regulacje, w przypadku których trudno nawet dostrzec związek z implementacją Decyzji Ramowej. W tym kontekście należy wskazać art. 11 § 1 oraz art. 168 a k.k.w., w brzmieniu nadanym przez art. 3 ustawy.

Przedmiotowa regulacja nasuwa ponadto pytania, czy problem terroryzmu nie znajdował dotychczas należytego odzwierciedlenia w polskim prawie, w szczególności w prawie karnym, w jakim zakresie kształt tej regulacji odpowiada implementowanej Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej i wymogom współczesności oraz jakie funkcje spełniać ma definicja przestępstwa o charakterze terrorystycznym.

Należy zauważyć na marginesie, iż nie wydaje się zasadne traktowanie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. jako reakcji na tragiczne zamachy bombowe w Madrycie, które miały wszak miejsce tuż przed jej uchwaleniem przez Sejm.⁷⁾ Podkreślenia wymaga bowiem okoliczność, iż procedura legislacyjna, która do tego doprowadziła, następowała w ramach implementacji Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 r. Biorąc jednak pod uwagę wspomnianą zbieżność czasową, nie sposób wykluczyć tego, że owa zbieżność przyspieszyła przyjęcie ustawy w jej ostatecznym kształcie, który znacząco poszerza wybrane uprawnienia organów procesowych i pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, przede wszystkim zaś statuuje rozszerzenie zakresu kryminalizacji oraz wprowadza nie znane dotychczas okoliczności kwalifikujące odpowiedzialność karną.

Stosunek prawa krajowego do terroryzmu przed wejściem w życie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw

W powojennym polskim prawie karnym za podstawową formę aktu terrorystycznego uznawano początkowo (art. 1 § 1 małego kodeksu karne-

⁷⁾ Tekst ustawy został przekazany do Senatu po jej uchwaleniu przez Sejm 12 marca 2004 r., pierwsze czytanie projektu przedmiotowej ustawy miało miejsce 23 stycznia 2004 r., zaś projekt rządowy tej ustawy został skierowany do Sejmu 8 stycznia 2004 r. (www.sejm.gov.pl).

go) „gwałtowny zamach na jednostkę sił zbrojnych polskich lub sprzymierzonych”.⁸⁾

Kodeks karny z 1969 r. kryminalizował w art. 126 § 1 tzw. akt terrorystyczny rozumiany jako zbrodnię gwałtownego zamachu na życie funkcjonariusza publicznego lub działacza politycznego popełniony w celu wrogim PRL, zaś w art. 127 – tzw. zbrodnię sabotażu. Czyny te uznawano za zbrodnie godzące w wewnętrzne bezpieczeństwo Państwa.⁹⁾

W obowiązującym k.k. odpowiedników tych czynów można dopatrywać się przede wszystkim w art. 140 § 1 (gwałtowny zamach na jednostkę Sił Zbrojnych RP, niszczenie lub uszkodzenie obiektu albo urządzenia o znaczeniu obronnym – w celu osłabienia mocy obronnej RP), a także w art. 134 (zamach na życie Prezydenta RP) oraz w art. 135 § 1 (czynna napaść na Prezydenta RP). K.k. kryminalizuje także, pod warunkiem zapewnienia wzajemności przez państwo obce, czynną napaść na określonych przedstawicieli takiego państwa (art. 136 § 1, 2 w zw. z art. 138).¹⁰⁾

Należy podkreślić, iż odrębne rodzajowo przestępstwo stypizowane we wspomnianym art. 140 § 1 k.k., doktrynalnie określane jest niekiedy mianem zamachu terrorystycznego, co jednak nie zyskuje powszechnej akceptacji, ze względu na uwzględnienie tylko jednego z objętych ustawowymi znamionami typu czynu zabronionego sposobu zamachu na jednostkę Sił Zbrojnych.¹¹⁾

Nie ulega jednak wątpliwości, że działalność terrorystyczna w znaczeniu potocznym nie ogranicza się do opisanych powyżej zachowań.

Pojęcia takie, jak „przestępstwo o charakterze terrorystycznym”, „akt terroru”, „terror”, bądź „terroryzm”, przed wejściem w życie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. nie posiadały w systemie prawa polskiego precyzyjnie ustalonego znaczenia. Jednak niektóre z nich miały znaczenie normatywne już znacznie wcześniej. Pojęcie „terroryzm” występowało bowiem, jak trafnie zauważa S. Hoc,¹²⁾ m.in. w ustawach:

- z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu,¹³⁾
- z 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych,¹⁴⁾

⁸⁾ J. Bańa, K. Mioduski, M. Siewierski, *Kodeks karny. Komentarz*. Tom II, Warszawa 1987, s. 15

⁹⁾ Tamże.

¹⁰⁾ *Art. 138. § 1. Przepisy art. 136 oraz 137 § 2 stosuje się, jeżeli państwo obce zapewnia wzajemność.*

§ 2. Przepisy art. 127, 128, 130 oraz 131 stosuje się odpowiednio, jeżeli czyn zabroniony popełniono na szkodę państwa sojuszniczego, a państwo to zapewnia wzajemność.

¹¹⁾ A. Marek, *Komentarz do kodeksu karnego. Część szczególna*, Warszawa 2000, s. 40.

¹²⁾ *O penalizacji przestępstw o charakterze terrorystycznym*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 2004, nr 4.

¹³⁾ Dz. U. nr 74, poz. 676, z późn. zm.

¹⁴⁾ Dz.U. nr 139, poz. 1326, z późn. zm.

- z 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu,¹⁵⁾
- z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu.¹⁶⁾

W przywołanych ustawach o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu i o Wojskowych Służbach Informacyjnych występowały pojęcia: „przestępstwa terroryzmu”, „międzynarodowy terroryzm” - w kontekście ustawowych zadań tych jednostek, bez bliższego precyzowania znaczenia tych pojęć. W podobny sposób ustawa o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu wspomina jedynie o dokumentach zawierających informację o przestępstwie terroryzmu.¹⁷⁾

Analogicznie, tj. bez prób definiowania, pojęcie „terroryzm” użyte zostało również w licznych innych aktach normatywnych obowiązujących w krajowym porządku prawnym, by wymienić, tytułem przykładu:

- ustawę z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin,¹⁸⁾
- ustawę z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin,¹⁹⁾
- rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych.²⁰⁾

Z inną sytuacją mamy do czynienia na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu. Poza wyrażeniem „terroryzm” użytym w znaczeniu wskazanym w tytule, powołana ustawa – w odróżnieniu od wskazanych powyżej – stanowi²¹⁾, że ilekroć jest w niej mowa o akcie terrorystycznym - rozumie się przez to przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne, przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu po-

¹⁵⁾ j.t.: Dz. U. z 2003 r., nr 153, poz. 1505, z późn. zm.

¹⁶⁾ Dz. U. nr 155, poz. 1016, z późn. zm.

¹⁷⁾ art. 38 ust. 2, 3.

¹⁸⁾ j.t. Dz. U. z 2004 r., nr 8, poz. 67; art. 15 ust. 2 pkt 1 („2. Emeryturę podwyższa się o: 1) 2 % podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio w charakterze nurków i pływonurków oraz w zwalczaniu fizycznym terroryzmu;”).

¹⁹⁾ j.t. Dz.U. z 2004 r., Nr 8, poz. 66; art. 15 ust. 2 pkt 1 lit. d.

²⁰⁾ Dz.U. Nr 141, poz. 1497, z późn. zm.; § 4 pkt 5.

²¹⁾ art. 2 pkt 7.

wszechnemu oraz przestępstwa określone w art. 134 i 136 Kodeksu karnego. Jest to więc definicja ustawowa, jednak nigdy nie nadawano jej znaczenia wykraczającego poza regulację przedmiotowej ustawy.

Pojęcie „terroryzm”, bez prób jego definiowania, użyte zostało natomiast w licznych umowach międzynarodowych, których Rzeczpospolita jest stroną – w kontekście współpracy bilateralnej lub multilateralnej w zakresie zapobiegania temu zjawisku oraz jego zwalczania. Jako przykład wskazać można Traktat o Unii Europejskiej, podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 roku²²⁾, Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn 17 czerwca 1991 r.,²³⁾ czy też Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie 22 maja 1992 r.²⁴⁾ Ostatni z powołanych traktatów nie definiuje wprawdzie terroryzmu, w zwalczaniu którego – obok zorganizowanej przestępczości – Strony mają współpracować, wspomina jednak o zwalczaniu go „w różnych jego formach i przejawach, w tym bezprawnych aktów wymierzonych przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej i lotnictwa cywilnego”.²⁵⁾

Z kolei np. umowa o ubezpieczeniu społecznym między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Federacyjnej Ludowej Republiki Jugosławii, podpisana w Warszawie 16 stycznia 1958 r. wspominała o ofiarach terroru faszystowskiego.²⁶⁾ Wzmiankę o ofiarach hitlerowskiego terroru znajdziemy natomiast w ustawie z 21 stycznia 1988 r. o Radzie Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa.²⁷⁾

Ponadto szereg aktów normatywnych rangi podustawowej operuje pojęciem „aktu terroru”, również nie podejmując prób definicyjnych. Pośród nich można wymienić m.in.:

- rozporządzenie Rady Ministrów z 27 kwietnia 2004 r. w sprawie ochrony fizycznej materiałów jądrowych,²⁸⁾
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego,²⁹⁾

²²⁾ Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864; Tytuł VI, art. K 1, pkt 9.

²³⁾ Dz.U. Nr 14, poz. 56; art. 33 ust. 2.

²⁴⁾ Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 291; art. 18 ust. 2.

²⁵⁾ j.w.

²⁶⁾ Dz.U. z 1959 r., nr 19, poz. 114; art. 21.

²⁷⁾ Dz.U. nr 2, poz. 2; art. 3 ust. 3.

²⁸⁾ Dz.U. nr 98, poz. 983; zgodnie z § 3 ust. 1 tego rozporządzenia do przedsięwzięć organizacyjnych w zakresie ochrony fizycznej materiałów jądrowych składających się na system ochrony fizycznej zalicza się w szczególności określenie m.in. sposobu postępowania w przypadku kradzieży, aktów terroru, dywersji i sabotażu.

²⁹⁾ Dz.U. nr 111, poz. 1311, z późn. zm.; w pkt 34 zawartego w tym rozporządzeniu wykazu przyczyn powstania pożarów wyszczególniono podpalenia umyślne, w tym akty terroru.

▪ rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie wymagań dotyczących ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej użytkowników statków powietrznych, przewoźników i innych przedsiębiorców prowadzących działalność lotniczą,³⁰⁾

▪ rozporządzenie Ministra Finansów z 11 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej adwokatów.³¹⁾

Nie ulega przy tym wątpliwości, że gdyby znane z innych państw czyny terrorystyczne miały miejsce na terytorium RP, wówczas znalazłyby do nich zastosowanie liczne przepisy obowiązującego prawa karnego, w szczególności k.k. Analiza powszechnie znanych działań terrorystycznych w świetle ogromnej większości funkcjonujących w literaturze przedmiotu definicji terroryzmu prowadzi bowiem jednoznacznie do wniosku, że czyny, którym przypisuje się taką cechę, wyczerpują znamiona określonych typów przestępstw. Wydaje się nawet, że terrorysta nie jest w stanie dokonać tzw. aktu terrorystycznego, który nie byłby zachowaniem kryminalizowanym w przepisach polskiego prawa karnego. Tezę tę należy odnieść również do stanu prawnego sprzed implementacji Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu.

Abstrahując od kontrowersji wokół kryminologicznych i politologicznych definicji terroryzmu, które wykraczają poza ramy niniejszego opracowania, należy zwrócić uwagę, iż *modus operandi* sprawców czynów terrorystycznych może znaleźć odzwierciedlenie w wielu typach czynów zabronionych przez polską ustawę karną (zarówno w k.k., jak i w ustawach szczególnych),³²⁾ przewidzianych w szczególności w następujących przepisach zawartych w poniżej wyszczególnionych rozdziałach k.k.:

1. w Rozdziale XVI - Przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne:
art.: 119. § 1, 120, 121. § 1;
2. w Rozdziale XVII - Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej:

³⁰⁾ Dz.U. nr 110, poz. 1168; w świetle § 6 ust. 2 tego rozporządzenia ubezpieczenie OC użytkownika statku powietrznego, z wyłączeniem wyszczególnionych statków powietrznych, obejmuje również szkody, o których mowa w ust. 1, powstałe wskutek m.in. aktów terroru.

³¹⁾ Dz.U. nr 217, poz. 2134; § 2 ust. 2 tego rozporządzenia ubezpieczenie OC adwokata nie obejmuje m.in. szkód powstałych wskutek aktów terroru.

³²⁾ Jak zauważa S. Hoc (O penalizacji ..., op. cit.), o możliwości naruszenia przez różne formy działalności terrorystycznej prawnokarnych norm kodeksowych i pozakodeksowych wspominał np. M. Filar (*Terroryzm – problemy definicyjne oraz regulacje prawne w polskim prawie karnym w świetle prawa międzynarodowego i porównawczego* [w:] V. Kwiatkowska – Darul (red.), *Terroryzm. Materiały z sesji naukowej*, Toruń. 11 kwietnia 2002 r., Toruń 2002, s. 27).

- art.: 127. § 1, 128. § 1, 3, 134, 135. § 1, 136. § 1, 2;
3. w Rozdziale XVIII - Przepęstwa przeciwko obronności:
art. 140. § 1, 2;
 4. w Rozdziale XIX - Przepęstwa przeciwko życiu i zdrowiu:
art. 148. § 1-3, 156. § 1, 3, 157;
 5. w Rozdziale XX - Przepęstwa przeciwko bezpieczeñstwu powszechnemu
art.: 163. § 1, 3, 164. § 1, 165. § 1, 3, 166, 167, 171. § 1, 172;.
 6. w Rozdziale XXI - Przepęstwa przeciwko bezpieczeñstwu w komunikacji:
art.: 173. § 1, 3, 174. § 1;
 7. w Rozdziale XXII - Przepęstwa przeciwko środowisku:
art.: 181. § 1-3, 182. § 1, 184. § 1, 185, 189, 190. § 1, 191. § 1;
 9. w Rozdziale XXIX - Przepęstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego:
art.: 223, 224;
 10. w Rozdziale XXXI - Przepęstwa przeciwko wyborom i referendum:
art.: 249, 250;
 11. w Rozdziale XXXII - Przepęstwa przeciwko porządkowi publicznemu:
art.: 252. § 1, 2., 254, 260, 263. § 1, 2.
 12. w Rozdziale XXXIII - Przepęstwa przeciwko ochronie informacji:
art.: 268. § 1-3, 269;
 13. w Rozdziale XXXV - Przepęstwa przeciwko mieniu:
art.: 287. § 1, 288. § 1, 3;
 14. w Rozdziale XLIV - Przepęstwa przeciwko mieniu wojskowemu (Część Wojskowa):
art.: 360, 361. § 1.

Dopatrując się możliwości wyczerpania przez czyn hipotetycznego terrorysty znamion każdego z wymienionych typów czynów zabronionych, możemy wyróżnić te spośród nich, które najbardziej odpowiadają powszechnie stosowanym na świecie metodom przestępnego działania terrorystów. Do tej kategorii należałoby zaliczyć w szczególności czyny określone w przepisach art.: 134, 136, 140., 163. § 1, 3, 166, 167, 173. § 1, 3, 181. § 1-3, 182. § 1, 191. § 1, 224, 252, 269 k.k.³³

³³⁾ tj., odpowiednio:

- zamach na życie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
- czynna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na głowę obcego państwa lub akredytowanego szefa przedstawicielstwa dyplomatycznego takiego państwa albo osobę korzystającą z podobnej ochrony na mocy ustaw, umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych,
- czynna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na osobę należącą do personelu dy-

Wśród czynów stypizowanych w polskiej ustawie karnej można wyróżnić też trzecią grupę – w postaci takich, których popełnienie w ramach działalności terrorystycznej trudno sobie wyobrazić, jak np. zniewaga (art. 216 k.k.), naruszenie nietykalności cielesnej (art. 217 § 1 k.k.), czy też wypadek komunikacyjny (art. 177 k.k.), ze względu chociażby na górną granicę ustawowego zagrożenia nie spełniającego podstawowego wymogu określonego w art. 115 § 20 k.k. - jeśli chodzi o dwa pierwsze czyny. Jeżeli zaś chodzi o trzeci czyn, to jego strona podmiotowa nie spełnia kolejnego wymogu określonego w kodeksowej definicji przestępstwa o charakterze terrorystycznym w postaci zamiaru bezpośredniego.

Reasumując, należy stwierdzić, że w prawie polskim na długo przed wejściem w życie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. normatywny charakter miały pojęcia takie, jak „akt terroru”, „terror”, bądź „terroryzm”, zaś potencjalny terrorysta nie miał możliwości popełnienia czynu o charakterze terrorystycznym w znaczeniu potocznym, który nie wyczerpywałby ustawowych znamion czynu zabronionego. Należy jednak przyznać, iż wspomniane pojęcia nie posiadały precyzyjnie ustalonego znaczenia, sposób ich użycia, tym samym – zakres znaczeniowy – był zróżnicowany na gruncie poszczególnych aktów normatywnych, natomiast „przestępstwo o charakterze terrorystycznym” nie było w prawie karnym zdefiniowane.

-
- plomatycznego przedstawicielstwa obcego państwa albo urzędnika konsularnego obcego państwa, w związku z pełnieniem przez nich obowiązków służbowych,
- gwałtowny zamach na jednostkę Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, niszczenie lub uszkodzenie obiektu albo urządzenie o znaczeniu obronnym, w celu osłabienia mocy obronnej Rzeczypospolitej Polskiej,
 - gwałtowny zamach na jednostkę Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, niszczenie lub uszkodzenie obiektu albo urządzenie o znaczeniu obronnym, w celu osłabienia mocy obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli następstwem czynu jest śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób
 - przygotowanie do przestępstwa określonego w art. 140 § 1,
 - spowodowanie zdarzenia, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach, mającego postać:
 - 1) pożaru,
 - 2) zawalenia się budowli, zalewu albo obsunięcia się ziemi, skał lub śniegu,
 - 3) eksplozji materiałów wybuchowych lub łatwopalnych albo innego gwałtownego wyzwolenia energii, rozprzestrzeniania się substancji trujących, duszących lub parzących,
 - 4) gwałtownego wyzwolenia energii jądrowej lub wyzwolenia promieniowania jonizującego,
 - spowodowanie opisanego powyżej zdarzenia, jeżeli następstwem czynu jest śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób,
 - przejmowanie kontroli nad statkiem wodnym lub powietrznym, z zastosowaniem podstępów albo gwałtu na osobie lub groźby bezpośredniego użycia takiego gwałtu,

- sprowadzenie bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób poprzez działanie w sposób określony powyżej,
- przejmowanie kontroli nad statkiem wodnym lub powietrznym, z zastosowaniem podstępny albo gwałtu na osobie lub groźby bezpośredniego użycia takiego gwałtu, jeżeli następstwem czynu określonego w § 2 jest śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób,
- umieszczanie na statku wodnym lub powietrznym urządzenia lub substancji zagrażającej bezpieczeństwu osób lub mieniu znacznej wartości,
- niszczenie, uszkodzanie lub czynienie niezdatnym do użytku urządzenie nawigacyjne albo uniemożliwianie jego obsługi, jeżeli może to zagrażać bezpieczeństwu osób,
- sprowadzenie katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym zagrażającej życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach,
- sprowadzenie katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym zagrażającej życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach, jeżeli następstwem tego czynu jest śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób,
- powodowanie zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach,
- niszczenie albo uszkodzanie, wbrew obowiązującym przepisom, roślin lub zwierząt, powodujące istotną szkodę, na terenie objętym ochroną,
- niezależnie od miejsca czynu niszczenie albo uszkodzanie roślin lub zwierząt pozostających pod ochroną gatunkową, powodujące istotną szkodę,
- zanieczyszczanie wody, powietrza lub ziemi substancją albo promieniowaniem jonizującym w takiej ilości lub w takiej postaci, że może to zagrazić życiu lub zdrowiu wielu osób lub spowodować zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach,
- stosowanie przemocy wobec osoby lub groźby bezprawnej w celu zmuszenia innej osoby do określonego działania, zaniechania lub znoszenia,
- przemocą lub groźbą bezprawną wywieranie wpływu na czynności urzędowe organu administracji rządowej innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego,
- przemocą lub groźbą bezprawną wywieranie wpływu na czynności urzędowe organu administracji rządowej innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, jeżeli następstwem tego czynu jest skutek określony w art. 156 § 1 lub w art. 157 § 1,
- branie lub przetrzymywanie zakładnika w celu zmuszenia organu państwowego lub samorządowego, instytucji, organizacji, osoby fizycznej lub prawnej albo grupy osób do określonego zachowania się,
- branie lub przetrzymywanie zakładnika w celu zmuszenia organu państwowego lub samorządowego, instytucji, organizacji, osoby fizycznej lub prawnej albo grupy osób do określonego zachowania się, jeżeli następstwem tego czynu jest śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu,
- niszczenie, uszkodzanie, usuwanie lub zmienianie na komputerowym nośniku informacji zapisu o szczególnym znaczeniu dla obronności kraju, bezpieczeństwa w komunikacji, funkcjonowania administracji rządowej, innego organu państwowego lub administracji samorządowej albo zakłócanie lub uniemożliwianie automatycznego gromadzenia lub przekazywania takich informacji,
- dopuszczanie się określonego powyżej czynu poprzez niszczenie albo wymienianie nośnika informacji lub niszczenie albo uszkodzanie urządzenia służącego automatycznemu przetwarzaniu, gromadzeniu lub przesyłaniu informacji.

Podstawowe problemy teoretyczne definicji terroryzmu z punktu widzenia regulacji prawnych

Mimo bogatej literatury poświęconej analizie zjawiska terroryzmu, podejmowanej z punktu widzenia rozmaitych dziedzin, trudno o jednoznaczne zdefiniowanie tego pojęcia w sposób nie budzący zasadniczych kontrowersji. W literaturze przedmiotu wyrażany jest pogląd, że treść poszczególnych ujęć definicyjnych terroryzmu podlega relatywizacji zależnie od określonych stanowisk polityczno – ideologicznych.³⁴ Podkreślane są nawet odrębności między „uprawnionymi” atakami politycznie motywowanej przemocy”, z jednej strony, i „aktami „prawdziwego” międzynarodowego terroryzmu”, z drugiej strony.³⁵ Porównując liczne definicje terroryzmu, można jednak wyróżnić katalog takich elementów, które powtarzają się najczęściej, tzn. w największej liczbie definicji.³⁶ Na pierwszych pozycjach sytuują się wówczas, kolejno:³⁷

- stosowanie przemocy,
- motywacja polityczna,
- wywoływanie strachu,
- wykorzystywanie groźby jako czynnika zastraszenia,
- osiąganie efektów psychologicznych.

Przykładowo B. Hołysz,³⁸ w ślad za T. R. Aleksandrowiczem,³⁹ definiuje terroryzm jako metodę działania przestępnego, charakteryzującą się wzbudzaniem i szerzeniem strachu wśród społeczeństwa, przy zastosowaniu przemocy, najczęściej nadmiernie intensywnej w stosunku do zamierzonego celu. Według Konwencji Ligi Narodów z 1937 r. terroryzm to: „Wszystkie działanie przestępcze skierowane przeciwko państwom, których celem jest wytworzenie stanu terroru w umysłach ludzi, grup osób lub społeczeństwa.”⁴⁰ Z kolei definicja, określana przez Ośrodek Informacji ONZ

³⁴ Z. Cesarz, E. Stadtmüller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 1998, s. 351; przyt. za A. Ciupiński, M. Zając (red.), *Wybrane problemy walki z terroryzmem międzynarodowym*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2003, s. 9.

³⁵ K. Indeck, *Prawo karne wobec terroryzmu i aktu terrorystycznego*, Łódź 1998, s. 45-46, także *Kryminalizacja aktu terrorystycznego – zagadnienia wybrane*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica 67, 2004.

³⁶ Zestawienia te analizuje K. Jałoszyński (*Terroryzm czy terror kryminalny w Polsce?*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001, s. 7-8), powołując się na B. Hoffmana (*Oblicza terroryzmu*, Warszawa 1999, s. 38).

³⁷ tamże; por. także: K. Jałoszyński, *Zagrożenie terroryzmem w wybranych krajach Europy Zachodniej oraz w Stanach Zjednoczonych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001, s. 8-10.

³⁸ *Kryminalistyka*, Warszawa 2004, s. 86

³⁹ Pojęcie czynu o charakterze terrorystycznym *de lege lata* i *de lege ferenda*, *Problemy Praworządności* 1988, nr 10.

⁴⁰ Dokument opracowany przez Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie na podstawie materiałów ONZ, luty 2003 r. (www.unic.un.org.pl).

w Warszawie jako akademicka, za terroryzm uznaje „różnie umotywowane ideologicznie, planowane i zorganizowane działania pojedynczych osób lub grup skutkujące naruszeniem istniejącego porządku prawnego, podjęte w celu wymuszenia od władz państwowych i społeczeństwa określonych zachowań i świadczeń, często naruszające dobra osób postronnych. Działania te realizowane są z całą bezwzględnością za pomocą różnych środków (przemoc fizyczna, użycie broni i ładunków wybuchowych), w celu nadania im rozgłosu i celowego wytworzenia lęku w społeczeństwie.”⁴¹⁾ W Rezolucji nr 1269 z 1999 r. Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych, nie podejmując kwestii zakresu znaczeniowego pojęcia terroryzmu, stwierdza jedynie, iż stanowczo potępia „wszelkie akty, metody i praktyki terrorystyczne jako nieusprawiedliwione, niezależnie od tego kiedy i przeciwko komu zostały popełnione, zwłaszcza te, które zagrażają międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu.”⁴²⁾

Należy odnotować w tym miejscu występowanie zbliżonego, aczkolwiek nie tożsamego pojęcia, jakim jest „terror kryminalny”.⁴³⁾ Wydaje się, iż to pojęcie wykorzystywane jest w praktyce dla wyznaczania zakresu właściwości policyjnych pododdziałów, zwanych antyterrorystycznymi („AT”) i Zarządu Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji. Wprawdzie trudno znaleźć jego jednoznaczną definicję, jednak przypisuje mu się zwykle zakres obejmujący np. przestępstwa przeciwko życiu lub zdrowiu, bądź też przestępstwa przeciwko mieniu, popełniane przy użyciu broni palnej lub materiałów wybuchowych, w szczególności, gdy ich sprawcy działają w zorganizowanej grupie lub w związku przestępczym. W takim ujęciu od sprawcy nie wymaga się oczywiście motywacji politycznej, ani żadnej innej określonej motywacji, zatem jest ono wyraźnie odmienne od potocznego rozumienia terroryzmu oraz terroru. W tym niezwykle szerokim znaczeniu za terror kryminalny uważa się np. detonację ładunku wybuchowego lub strzały z broni palnej w miejscu publicznym. Nawet bez zaistnienia tego rodzaju zdarzeń pododdziały antyterrorystyczne Policji rutynowo wykorzystywane są np. do realizacji zatrzymania osób podejrzewanych o udział w zorganizowanej grupie lub związku przestępczym.

Nie podejmując się formułowania kolejnej definicji terroryzmu i wyrażeń pokrewnych, jak: terror, terror kryminalny, terror czy też terroryzm polityczny, akt terrorystyczny, zamach terrorystyczny, należy odnieść się w dalszym ciągu do materii normatywnej. Brak powszechnie akceptowanej

⁴¹⁾ Tamże.

⁴²⁾ j.w.

⁴³⁾ K. Jałoszyński, *Terroryzm (...)*, op. cit., s. 5-6; por. także: tegoż Autora, *Pododdział antyterrorystyczny – uzbrojenie i wyposażenie*, Warszawa 2001, s. 13

definicji terroryzmu i wyrażen pokrewnych nie stoi bowiem na przeszkodzie wprowadzeniu prawnokarnego ujęcia definicyjnego, jak trafnie zauważył K. Indeck, postulując kryminalizację terroryzmu w ustawie karnej.⁴⁴⁾

Podzielając pogląd K. Daszkiewicza⁴⁵⁾ w przedmiocie braku możliwości potraktowania w prawie karnym różnorodnych zamachów terrorystycznych jako „jednej, wyodrębnionej kategorii zbrodni”, K. Indeck opowiedział się za uczynieniem z aktu terrorystycznego okoliczności kwalifikującej, odnoszącej się wyłącznie do określonych typów czynów zabronionych.⁴⁶⁾ W konsekwencji postulował zmianę art. 65 k.k. umożliwiającą odpowiednie stosowanie go wobec sprawcy, który popełnia przestępstwo, działając w związku terrorystycznym, po drugie zaś zmiany art. 258 k.k., polegające m.in. na uzupełnieniu znamion art. 258 § 1 k.k. o branie udziału w związku terrorystycznym.⁴⁷⁾

Przestępstwo o charakterze terrorystycznym w ustawie z 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw i jego funkcje w polskim prawie karnym

Dokonując implementacji Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej, ustawą z 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, obowiązującą od 1 maja 2005 r., wprowadzono do polskiego prawa przestępstwo o charakterze terrorystycznym, definiując je w art. 115 § 20 k.k. Niektóre postanowienia nowelizacji, o czym była już wcześniej mowa, wykraczają poza zakres niniejszego opracowania, w związku z czym dotycząca ich problematyka zostanie tu pominięta. Zwrócić natomiast należy uwagę na następujące regulacje wspomnianej ustawy:

1) art. 65 k.k. otrzymał brzmienie:⁴⁸⁾

„art. 65. § 1. Przepisy dotyczące wymiaru kary, środków karnych oraz środków związanych z poddaniem sprawcy próbie, przewidziane wobec sprawcy określonego w art. 64 § 2, stosuje się także do sprawcy, który z popełnienia przestępstwa

⁴⁴⁾ Kryminalizacja aktu terrorystycznego (...), op. cit.

⁴⁵⁾ *Terroryzm znów staje się zbrodnią*, Rzeczpospolita z 21 września 2001 r.

⁴⁶⁾ *Kryminalizacja aktu terrorystycznego (...)*, op. cit.

⁴⁷⁾ Kryminalizacja aktu terrorystycznego (...), op. cit. W ślad za K. Indeckim (tamże) warto na marginesie wspomnieć o bodaj pierwszych postulatach w przedmiocie kryminalizacji czynów o charakterze terrorystycznym prezentowanych w polskiej literaturze przedmiotu przez R. Lemkina (*Terroryzm*, Gazeta Sądowa Warszawska 1935, s.: 41, 561 i nast.) i T. R. Aleksandrowicza (*Pojęcie czynu o charakterze terrorystycznym de lege lata i de lege ferenda*, *Problemy Praworządności* 1988, nr 10).

⁴⁸⁾ z mocy art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw

uczynił sobie stałe źródło dochodu lub popełnia przestępstwo działając w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa oraz wobec sprawcy przestępstwa o charakterze terrorystycznym.

§ 2. Do sprawcy przestępstwa z art. 258 mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące sprawcy określonego w art. 64 § 2, z wyjątkiem przewidzianego w tym przepisie zastrzeżenia kary.”;

2) art. 110. § 1 k.k. otrzymał brzmienie:⁴⁹⁾

„art. 110. § 1. Ustawę karną polską stosuje się do cudzoziemca, który popełnił za granicą czyn zabroniony skierowany przeciwko interesom Rzeczypospolitej Polskiej, obywatela polskiego, polskiej osoby prawnej lub polskiej jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej oraz do cudzoziemca, który popełnił za granicą przestępstwo o charakterze terrorystycznym.”;

3) w art. 115 k.k. dodano § 20 w brzmieniu:⁵⁰⁾

„§ 20. Przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu:

- 1) poważnego zastraszenia wielu osób,
- 2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności,
- 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej - a także groźba popełnienia takiego czynu.”;

4) art. 258 otrzymał brzmienie:⁵¹⁾

„art. 258 § 1. Kto bierze udział w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego,

podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

§ 2. Jeżeli grupa albo związek określone w § 1 mają charakter zbrojny albo mają na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 3. Kto grupę albo związek określone w § 1 w tym mające charakter zbrojny zakłada lub taką grupą albo związkiem kieruje,

⁴⁹⁾ z mocy art. 1 ust. 2 ww. ustawy

⁵⁰⁾ z mocy art. 1 ust. 3 ww. ustawy

⁵¹⁾ z mocy art. 1 ust. 4 ww. ustawy.

podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 4. Kto grupę albo związek mające na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym zakłada lub taką grupą lub związkiem kieruje, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.”;

5) w ustawie z 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁵²⁾ wprowadzono następujące zmiany:⁵³⁾

a) w art. 16 w ust. 1 w pkt 11 kropkę zastąpiono średnikiem i dodano pkt 12 w brzmieniu:

„12) o charakterze terrorystycznym.”;

b) art. 17 po wyrazach „o którym mowa w art. 16 w ust. 1 w pkt 1- 3” dodano wyrazy „i 12”.

Przestępstwo o charakterze terrorystycznym pełni więc w polskim prawie karnym następujące funkcje:

- 1) cel zorganizowanej grupy albo związku, o których mowa w art. 258 § 1 k.k., w postaci popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym stanowi okoliczność kwalifikująca odpowiedzialność karną w art. 258 § 2 k.k.,
- 2) zakładanie lub kierowanie grupą albo związkiem mającym na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym stanowi okoliczność kwalifikująca odpowiedzialność karną w art. 258 § 4 k.k. (zbrodnia),
- 3) przepisy dotyczące wymiaru kary, środków karnych oraz środków związanych z poddaniem sprawcy próbie, przewidziane wobec sprawcy określonego w art. 64 § 2 k.k., obejmują także sprawcę przestępstwa o charakterze terrorystycznym,
- 4) popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym stanowi przesłankę odpowiedzialności podmiotu zbiorowego w świetle art. 16 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary,
- 5) popełnienie za granicą przez cudzoziemca przestępstwa o charakterze terrorystycznym stanowi podstawę stosowania ustawy karnej polskiej w myśl art. 110 § 1 k.k.

Ze względu na ramy tematyczne niniejszego opracowania szczególną uwagę należy zwrócić na znowelizowany art. 115 § 20 k.k. oraz art. 258 k.k.

⁵²⁾ Dz. U. nr 197, poz. 1661.

⁵³⁾ z mocy art. 4 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

Wykładnia gramatyczna art. 115 § 20 k.k. prowadzi do wniosku, iż przestępstwo o charakterze terrorystycznym to każdy czyn przestępny spełniający kumulatywnie następujące warunki:

- 1) zagrożenie karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat,
- 2) popełnienie go co najmniej w jednym z trzech wskazanych alternatywnie celów,
jak również groźba popełnienia takiego czynu.

Poza powyższą, dość oczywistą konstatacją, należy podzielić pogląd A. Wąska o tym, iż określenie przestępstwa o charakterze terrorystycznym w art. 115 § 20 k.k. budzić może poważne wątpliwości, a poszczególne elementy tej definicji zdają się być nieostre i trudne w interpretacji⁵⁴⁾ (naturalnie poza elementami o charakterze opisowym, jak górna granica ustawowego zagrożenia).

Analizowana regulacja nie tworzy jednego *delictum sui generis*, lecz stanowi, że przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest każdy czyn przestępny spełniający wspomniane warunki. Można zatem powiedzieć, że wprowadza dychotomiczny podział przestępstw – na przestępstwa o charakterze terrorystycznym oraz inne przestępstwa. Co więcej; identyczny co do strony przedmiotowej czyn będzie lub nie będzie przestępstwem o charakterze terrorystycznym w zależności wyłącznie od zawartości jego strony podmiotowej. To cel sprawcy wyznacza bowiem w takim przypadku terrorystyczny charakter czynu albo jego brak. Takie zaś ujęcie musi skutkować w praktyce powszechnie znanymi trudnościami dowodowymi znamionami dla przestępstw kierunkowych.

Pierwszy z warunków określonych w art. 115 § 20 k.k. służyć ma zapewnieniu, by nie wchodziły tu w rachubę, jak to określano w toku dyskusji nad projektem ustawy, „przestępstwa błahe”. Drugi zaś z warunków zdaje się nawiązywać do tego nurtu definicji terroryzmu, który podkreśla szczególne znaczenie celu działania sprawcy.

W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw podniesiono, że w części szczególnej k.k. istnieje wiele czynów które „ze swej istoty nie może mieć charakteru terrorystycznego np. znęcanie się nad członkiem rodziny (...). Dlatego też katalog czynów o charakterze terrorystycznym ograniczono wyłącznie do przestępstw najpoważniejszych, zagrożonych karą pozbawienia wolności, której górna

⁵⁴⁾ *Kodeks karny. Komentarz*. Tom I, Gdańsk 2005, komentarz do art. 115 § 20.

⁵⁵⁾ Tamże, s. 12.

⁵⁶⁾ *Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 2407) - opinia sporządzona dla Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu w Warszawie, 12 lutego 2004 r., www.sejm.gov.pl.*

granica wynosi co najmniej 5 lat”.⁵⁵ Jednak podany przykład czynu z art. 207 § 1 k.k. trafnie za chybiony uznała E. Zielińska, zauważając, że przestępstwo to zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 5, tzn. jej górna granica wynosi co najmniej 5 lat – jak wymaga art. 115 § 20 k.k., w którym przecież nie określono tego progu jako „powyżej 5 lat”.⁵⁶

Art. 115 § 20 k.k. pozwala więc na zaliczenie do przestępstw o charakterze terrorystycznym np. znęcania się fizycznego lub psychicznego nad osobą najbliższą (art. 207 § 1 k.k.), ale również ograbienia zwłok, grobu lub innego miejsca spoczynku zmarłego (art. 262 § 2 k.k.), kradzieży, chociażby zwykłej (art. 278 § 1 k.k.), czy też zaboru w celu krótkotrwałego użycia cudzego pojazdu mechanicznego (art. 289 § 1 k.k.), a nawet groźby popełnienia takiego czynu. Oczywiście jest to tylko pierwsza z przesłanek, które muszą być spełnione łącznie, co oznacza, że warunkiem koniecznym uznania któregośkolwiek ze wskazanych czynów za przestępstwo o charakterze terrorystycznym, byłaby również strona podmiotowa, znamienne co najmniej jednym z celów określonych w art. 115 § 20 k.k. W aspekcie *modus operandi* sprawcy zapewne trudne do wyobrażenia może być spełnienie tego warunku w związku z popełnieniem przestępstwa z art. 207 § 1 k.k., art. 262 § 2 k.k., art. 278 § 1 k.k., czy też art. 289 § 1 k.k. itp., jednakże art. 115 § 20 k.k. takich sytuacji nie wyklucza.

Czy zatem ujęcie przestępstwa o charakterze terrorystycznym jest w tym przepisie tak szerokie, że może nim być nawet przestępstwo nieumyślne zagrożone karą, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, np. określone w art. 177 § 2 k.k.? Oczywiście odpowiedź na to pytanie jest jednoznacznie negatywna, ze względu na wspomniany wymóg zawarty w art. 115 § 20 k.k., by strona podmiotowa czynu odznaczała się co najmniej jednym z celów określonych w art. 115 § 20 k.k., co byłoby wykluczone w przypadku czynu zabronionego popełnionego nieumyślnie.

Przestępstwa o charakterze terrorystycznym to przestępstwo kierunkowe (popełnione *cum dolo colorato*). Nie zmienia to jednak faktu, iż wyznaczenie katalogu przestępstw, które mogą mieć – po spełnieniu dodatkowej przesłanki - charakter terrorystyczny, przez zagrożenie karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, zdaje się czynić ten katalog znacznie szerszym od jego pierwowzoru określonego w Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej w sprawie zwalczania terroryzmu (o czym będzie jeszcze mowa w dalszym ciągu).

Przykładowo można wyobrazić sobie sytuację, w której członkowie dwóch konkurencyjnych zorganizowanych grup przestępczych dążą do wymuszenia opłat za rzekomą ochronę, zwanych potocznie haraczami, od przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie usług gastronomicznych na danym terenie. Członkowie jednej z tych grup dokonują kradzieży, kwalifikowanej z art. 279 § 1 k.k., samochodu nale-

żącego do członka grupy konkurencyjnej, wykorzystywanego jako środek przewozu w trakcie dokonywania wspomnianych wymuszeń. Czynią to w celu wzbudzenia u nich obawy, że jeżeli nie zrezygnują z działalności przestępczej na określonym obszarze, to zostaną na ich szkodę popełnione kolejne przestępstwa. Jeżeli tak zawołowana sugestia groźby jest adresowana do wielu osób – członków konkurencyjnej zorganizowanej grupy przestępczej i została przedsięwzięta w celu ich poważnego zastraszenia, wówczas w świetle art. 115 § 20 k.k. możemy mieć do czynienia z przestępstwem o charakterze terrorystycznym.

W przypadku wyrażenia: „poważne zastraszenie wielu osób” mamy jednak z pewnością do czynienia z dwoma znamionami nieostrymi. Zwracając na to uwagę, przegląd stanowisk reprezentowanych w literaturze w przedmiocie wykładni pojęcia wielu osób przedstawił A. Wąsek, który opowiedział się za interpretacją, w myśl której „wiele osób” oznacza więcej niż „kilka osób”, tzn. nie mniej niż dziesięć osób.⁵⁷⁾ Jego zdaniem poważne zastraszenie polega natomiast na wywołaniu uczucia strachu, który powinien być realny i występować w dużym natężeniu, chociaż nie musi prowadzić do jakiegokolwiek działania lub zaniechania osób zastraszonych.⁵⁸⁾ Wydaje się nawet, iż dla bytu przestępstwa o charakterze terrorystycznym nie jest wymagane tak rozumiane „poważne zastraszenie wielu osób”, art. 115 § 20 k.k. wymaga bowiem jedynie popełnienia określonego przestępstwa w takim celu (pkt 1) lub w celu określonym w pkt 2, lub też w celu określonym w pkt 3.

Z punktu widzenia zastosowania art. 115 § 20 w kwalifikacji prawnej czynu przestępnego nie ma zatem decydującego znaczenia, czy nastąpiło poważne zastraszenie wielu osób lub zmuszenie organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, lub też wywołanie poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej. Istotne jest, by sprawca popełnił określone przestępstwo co najmniej w jednym z tak określonych celów. Wykładnia funkcjonalna zdaje się bowiem prowadzić do wniosku, iż są one ujęte alternatywnie, tzn. możliwe jest wystąpienie jednego lub większej liczby z nich jako celu, w którym sprawca popełnia określone przestępstwo. Wydaje się, iż warunkiem koniecznym dokonania przestępstwa o charakterze terrorystycznym nie jest realizacja żadnego z określonych powyżej celów, której nie można, jak się zdaje, uznać za skutek należący do znamion przestępstwa. Osiągnięcie celu określonego w art. 115 § 20 k.k., jaki przyświecał sprawcy popełniającemu przestęp-

⁵⁷⁾ Kodeks karny. Komentarz. (...), op. cit.

⁵⁸⁾ Tamże

stwo określone w tym przepisie, zdaje się zatem nie wpływać na ocenę, czy przestępstwo o charakterze terrorystycznym zostało dokonane. Ocena ta powinna być dokonana na gruncie popełnionego przestępstwa zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat. Jeżeli osiągnęło ono etap dokonania, możemy mieć do czynienia z dokonaniem przestępstwa o charakterze terrorystycznym, niezależnie od tego, czy został osiągnięty cel w postaci poważnego zastraszenia wielu osób, zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej. Podobnie wszak oszustwo z art. 286 § 1 k.k. dokonane jest z chwilą, gdy sprawca, zachowując się w określony sposób, doprowadzi inną osobę do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem, czyniąc to w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, ale niezależnie od tego, czy owa korzyść została przezeń osiągnięta.

Usiłowanie przestępstwa o charakterze terrorystycznym może zatem mieć miejsce w przypadku, gdy sprawca w zamiarze popełnienia czynu zabronionego zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, swoim zachowaniem zmierza bezpośrednio do jego dokonania, które jednak nie następuje, jeżeli strona podmiotowa tego czynu odznacza się co najmniej jednym z celów określonych w art. 115 § 20 k.k.

W przypadku alternatywnej odmiany przestępstwa o charakterze terrorystycznym, za jaką uznać należy groźbę popełnienia czynu zabronionego zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, o dokonaniu można mówić, gdy *iter delicti* groźby osiągnął etap dokonania, co oczywiście nie oznacza konieczności jej spełnienia. Sposób sformułowaniu art. 115 § 20 k.k. w tym zakresie może natomiast rodzić wątpliwość, czy strona podmiotowa tej groźby również powinna odznaczać się co najmniej jednym z celów określonych w art. 115 § 20 k.k., po pierwsze, po drugie zaś, czy istnieje (wzorem art. 190 § 1 k.k.) wymóg, by groźba ta wzbudzała w zagrożonym uzasadnioną obawę, że będzie spełniona. Np. A. Wąsek wyraził pogląd, iż odpowiedź na obydwie powyższe pytania powinna być pozytywna (twierdząca).⁵⁹⁾

Jeżeli chodzi o postanowienia ustawy z 16 kwietnia 2004 r. w odniesieniu do art. 258 k.k., redakcyjną zmianę liczby pojedynczej wyrazu: „mającym” na liczbę mnogą – wyraz: „mających” w § 1 (analogicznie w art. 65 § 1 k.k.) należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia poprawności techniki

⁵⁹⁾ Kodeks karny. Komentarz. (...), op. cit.

legislacyjnej, ponieważ wyraz ten powinien odnosić się jednoznacznie zarówno do związku, jak i do zorganizowanej grupy, o których mowa w tym przepisie. W ten sam sposób należy odnieść się do zmiany wyrazu: „określony” na wyraz: „określone” w § 3.

Wprowadzona w § 1 (w konsekwencji również w art. 65) zmiana liczby mnogiej w wyrażeniu: „popęlnianie przestępstw” na liczbę pojedynczą – wyrażenie: „popęlnienie przestępstwa” nie ma charakteru li tylko redakcyjnego. Przywraca bowiem znaną z kodeksu karnego z 1969 r., wzorowaną na kodeksie karnym z 1932 r. regulację, w myśl której dla odpowiedzialności karnej za udział w zorganizowanej grupie lub związku przestępnym wystarczy, by miały one na celu popęlnienie przestępstwa, a nie dopiero popęlnianie przestępstw, jak postanowiono pierwotnie w k.k. z 1997 r. Z aprobatą przyjęła to rozwiązanie np. E. Zielińska.⁶⁰⁾ Wydaje się, iż pogląd ten należy podzielić, jeżeli chodzi o ułatwienie postępowania dowodowego organom procesowym. W praktyce bowiem znacznie łatwiejsze może okazać się skazanie z art. 258 § 1 k.k. sprawcy, do czego wystarczy, od strony przedmiotowej, wykazanie, że brał on udział w związku, który miał na celu popęlnienie jednego przestępstwa. Nie wymaga się wówczas wykazania objęcia celami związku większej liczby przestępstw. Regulacja ta może jednak budzić wątpliwości z tego względu, że zaciera granice między udziałem w zorganizowanej grupie lub związku przestępnym jako *delictum sui generis* a przygotowaniem oraz współsprawstwem jako ogólnymi formami popęlnienia przestępstwa. Ponadto ponowna kryminalizacja udziału w zorganizowanej grupie lub związku mających na celu jedno przestępstwo zapewne ożywi bezprzedmiotowy, od czasu wejścia w życie obowiązującego k.k., spór o to, czy popęlnienie tego przestępstwa pochłania odpowiedzialność za udział w spisku.

§ 2 po nowelizacji typizuje przestępstwo o alternatywnie ujętych znamionach (wieloodmianowe), traktując jako równoważne okoliczności kwalifikujące odpowiedzialność karną względem § 1 charakter zbrojny grupy albo związku określonego w § 1 oraz ich cel w postaci popęlnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym.

§ 4 po nowelizacji typizuje nową zbrodnię w postaci zakładania lub kierowania zorganizowaną grupą albo związkiem, które mają na celu popęlnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym.

Zmiana art. 258 k.k. objęła podwyższenie dolnej i górnej granicy ustawowego zagrożenia zarówno w § 1, jak i w § 2 oraz w § 3.

Wysokość ustawowego zagrożenia przewidzianą w § 4, podobnie jak podwyższenie dolnej i górnej granicy ustawowego zagrożenia w pozostałych jednostkach redakcyjnych art. 258 k.k., trudno jest w jakikolwiek sposób oceniać, zważywszy daleko idącą swobodę ustawodawcy w tym

⁶⁰⁾ Uwagi do projektu ustawy (...), op. cit.

zakresie, jak i umowność, a wręcz względność rozwiązań w tej materii przyjmowanych w ustawie karnej.

Zmiany wprowadzone do art. 258 k.k. z mocy ustawy z 16 kwietnia 2004 r. ilustruje poniższa tabela:

Art. 258 k.k.			
	Stan prawny w dniu 30 kwietnia 2004 r.	Stan prawny w dniu 1 maja 2004 r.	Istota zmiany
§1	Kto bierze udział w zorganizowanej grupie albo związku mającym na celu popełnianie przestępstw, w tym i przestępstw skarbowych, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.	Kto bierze udział w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.	1) zmiana liczby pojedynczej wyrazu: „mającym” na liczbę mnogą – wyraz: „mających”; 2) zmiana liczby mnogiej wyrazów: „popełnianie przestępstw”; na liczbę pojedynczą – wyrazy: „popełnienie przestępstwa”; 3) podwyższenie dolnej i górnej granicy ustawowego zagrożenia
§2	Jeżeli grupa albo związek określony w § 1 ma charakter zbrojny, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.	Jeżeli grupa albo związek określone w § 1 mają charakter zbrojny albo mają na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.	1) nowa odmiana typu przestępstwa określonego w §2 2) podwyższenie dolnej i górnej granicy ustawowego zagrożenia
§3	Kto grupę albo związek określony w § 1 lub 2 zakłada lub taką grupą albo takim związkiem kieruje, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.	Kto grupę albo związek określone w § 1 w tym mające charakter zbrojny zakłada lub taką grupą albo związkiem kieruje, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.	Podwyższenie dolnej i górnej granicy ustawowego zagrożenia
§4	-	Kto grupę albo związek mające na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym zakłada lub taką grupą lub związkiem kieruje, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.	Nowy typ przestępstwa stanowiący zbrodnię

Stosunek art. 115 § 20 k.k. do art. 1 ust. 1 Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu.

Dyskusja na temat właściwego sposobu implementacji norm Decyzji Ramowej w sprawie zwalczania terroryzmu miała miejsce na forum Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach rozpatrującej Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2407) w dniach 17 oraz 19 lutego 2004 r. Na gruncie omawianego wówczas projektowanego art. 115 § 20 k.k. L. Kubicki zgłaszał zastrzeżenia do przekładu implementowanej normy na język polski, podkreślając ponadto różnice polegające w szczególności na tym, że w Decyzji Ramowej przestępstwo o charakterze terrorystycznym zostało określone „podwójnie”.⁶¹⁾ Po pierwsze bowiem musi być to przestępstwo popełnione w jednym z trzech określonych celów, następnie zaś definiuje się ten rodzaj przestępstw poprzez zamieszczenie ich listy tak, że nie każde przestępstwo popełnione w określonym w Decyzji Ramowej celu ma charakter terrorystyczny.⁶²⁾

⁶¹⁾ www.sejm.gov.pl

⁶²⁾ j.w.; por.: Artykuł 1 Decyzji Ramowej:

„Przestępstwa terrorystyczne a podstawowe prawa i zasady

1. Każde Państwo Członkowskie podejmuje niezbędne środki zapewniające, że zamierzone czyny, wskazane poniżej w lit. a)-i), określone zgodnie z prawem krajowym jako przestępstwa, które ze względu na swój charakter i kontekst mogą wyrządzić poważne szkody krajowi lub organizacji międzynarodowej, gdy zostają popełnione w celu:

- poważnego zastraszenia ludności, lub
- bezprawnego zmuszenia rządu lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania działania, lub
- poważnej destabilizacji lub zniszczenia podstawowych politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych struktur kraju lub organizacji międzynarodowej,

są uważane za przestępstwa terrorystyczne:

- a) ataki na życie ludzkie, które mogą powodować śmierć;
- b) ataki na integralność i cielesność osoby;
- c) porwania lub branie zakładników;
- d) spowodowanie rozległych zniszczeń obiektów rządowych lub obiektów użyteczności publicznej, systemu transportowego, infrastruktury, włącznie ze zniszczeniem systemu informacyjnego, stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym, miejsca publicznego lub mienia prywatnego, mogące zagrozić życiu ludzkiemu lub mogące spowodować poważne straty gospodarcze;
- e) zajęcie statku powietrznego, statku lub innego środka transportu publicznego lub towarowego;
- f) wytwarzanie, posiadanie, nabywanie, przewożenie, dostarczanie lub używanie broni, materiałów wybuchowych lub jądrowych, broni biologicznej lub chemicznej, jak również badania i rozwój broni biologicznej i chemicznej;
- g) uwalnianie substancji niebezpiecznych lub powodowanie pożarów, powodzi lub wybuchów, których rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego;
- h) zakłócenia lub przerwy w dostawach wody, energii elektrycznej lub wszelkich innych podstawowych zasobów naturalnych, których rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego;
- i) zagrożenie popełnieniem czynów wymienionych w lit. a)-h).”

Pomijając kwestię tłumaczenia, należy zatem podzielić wyrażoną przez L. Kubickiego wątpliwość, czy nie zastosowano w tym przypadku, w stosunku do Decyzji Ramowej, zbyt szerokiej definicji, skoro w art. 115 § 20 k.k. zrezygnowano ze stosunkowo wąskiego katalogu przestępstw, zastępując go klauzulą, w myśl której chodzi o wszystkie przestępstwa zagrożone karą, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat.⁶³⁾ Zdanie wstępne art. 1 ust. 1 Decyzji Ramowej zdaje się wątpliwości te pogłębiać poprzez sugestię, że chodzi tam o czyny, które ponadto są „określone zgodnie z prawem krajowym jako przestępstwa, które ze względu na swój charakter i kontekst mogą wyrządzić poważne szkody krajowi lub organizacji międzynarodowej”, a tego wymogu nie transponowano do art. 115 § 20 k.k. Pod tymi dwoma względami zawarta w art. 115 § 20 k.k. definicja staje się wyraźnie szersza od unijnego pierwowzoru. Można jednak równocześnie dostrzec pewne elementy zawężające krąg desygnatów przestępstwa o charakterze terrorystycznym w polskim prawie karnym względem definicji zawartej w Decyzji Ramowej. Przykładowo „ataki na integralność i cielesność osoby” mogą być, po spełnieniu innych warunków, uznane za przestępstwo o charakterze terrorystycznym na gruncie Decyzji Ramowej, natomiast w myśl przepisów polskiego prawa nie wszystkie takie ataki mogą spełnić wymóg dotyczący wysokości górnej granicy ustawowego zagrożenia.

L. Kubicki nie proponował jednak zamieszczenia w k.k. definicji terroryzmu dosłownie przetłumaczonej z Decyzji Ramowej, jako normy – w jego ocenie - zapisanej w sposób niezwykle złożony i trudny do przyswojenia, postulując natomiast zastosowanie konstrukcji tzw. podwójnej bezprawności, polegającej w tym przypadku na przyjęciu następującego brzmienia art. 115 § 20 k.k.: „Przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony pod groźbą kary, który jednocześnie wypełnia znamiona czynu uznawanego w prawie Unii Europejskiej za przestępstwo terrorystyczne”.⁶⁴⁾ Zdaniem L. Kubickiego takie rozwiązanie miałoby także znaczenie w przyszłości ze względu na to, że lista czynów o charakterze terrorystycznym może być w prawie Unii Europejskiej ciągle poszerzana.⁶⁵⁾ Powołując się na postanowienie Decyzji Ramowej, że przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest m.in. „zachowanie mające na celu poważne zastraszenie ludności przez atak na integralność i cielesność osoby”, L. Kubicki zwracał uwagę, że nie musi być to przestępstwo zagrożoną karą powyżej 5 lat pozbawienia wolności, ponieważ „taki atak w prawie polskim może być zagrożony karą niższą”, zaś przykład ten pokazuje, jego zdaniem, że „nie da się pominąć i nie przenosić do prawa krajowego listy przestępstw o charakterze terrorystycznym, która jest zawarta w decyzji w art. 1 w pkt a-i.”, wobec

⁶³⁾ www.sejm.gov.pl

⁶⁴⁾ *ibidem*

⁶⁵⁾ *j.w.*

czego należy „(...) wprowadzić do obowiązujących w Polsce przepisów pojęcie prawne w takim zakresie, w jakim zostało ono sformułowane w źródle (...)”.⁶⁶ W ocenie L. Kubickiego zapewni to pełne „wcielanie prawa europejskiego do systemu prawa polskiego”.⁶⁷⁾

Zupełnie odmienne zdanie wyrażała B. Mik, argumentując, iż „(...) nie mamy do czynienia z normą prawa międzynarodowego stosowaną w prawie UE, ale ze szczególnym i specyficznym instrumentem prawnym, jakim jest decyzja ramowa UE (taki sam charakter miałaby implementacja dyrektywy UE). Ten instrument charakteryzuje się tym, iż nie ustanawia normy postępowania, ale kieruje do państw członkowskich UE polecenie wdrożenia określonych rozwiązań do ich prawa krajowego. Dlatego nie możemy w Kodeksie zapisać, iż jeżeli ktoś działa wbrew decyzji lub dyrektywie, to czekają go określone konsekwencje prawne. Powinniśmy jedynie - jako państwo, które jest adresatem decyzji ramowej - mieć obowiązek przetransponowania do swojego prawa wewnętrznego zapisanych w niej norm. (...)”.⁶⁸⁾ B. Mik powołała się na stanowisko Rady Legislacyjnej, zgodnie z którym „implementacja takich instrumentów, jak decyzje i dyrektywy ramowe UE musi polegać nie na przenoszeniu dosłownym ich treści, ale na przetransponowaniu ich w ten sposób, by były zharmonizowane z prawem krajowym”, co w jej ocenie znajdowało odzwierciedlenie w projektowanych zapisach ustawy, aprobowanych przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej jako spełniające zalecenia zawarte w Decyzji Ramowej.⁶⁹⁾

Stanowisko to popierał M. Sadowski, zaznaczając, że prawo Unii Europejskiej składa się z: prawa pierwotnego, wtórnego oraz *acquis communautaire* o różnym charakterze, zaś Decyzja Ramowa należy do tej ostatniej kategorii i jest to dyrektywa tzw. trzeciego filaru, polegająca na zobowiązaniu państw do wydawania prawa wewnętrznego, wzorowanego na treści tej decyzji, w związku z czym nie można implementacji dyrektywy w prawie wewnętrznym dokonywać przy pomocy odesłania do jej treści, zwłaszcza, że próby takie spotykały się z krytyką Komisji Europejskiej.⁷⁰⁾ M. Sadowski wskazał, iż art. 1 ust. 1 Decyzji Ramowej zobowiązuje państwa do podjęcia niezbędnych środków, aby czyny wymienione w tej regulacji, które, uwzględniając ich charakter lub kontekst, mogą wyrządzić poważne szkody krajowi lub organizacji międzynarodowej, były uznawane za przestępstwa terrorystyczne i nie jest to, jego zdaniem, definicja *sensu stricto*.⁷¹⁾

⁶⁶⁾ j.w.

⁶⁷⁾ j.w.

⁶⁸⁾ j.w.

⁶⁹⁾ j.w.

⁷⁰⁾ j.w.

⁷¹⁾ j.w.

Odmienność regulacji art. 115 § 20 k.k. od wzorca zawartego w Decyzji ramowej M. Sadowski uznał za rozwiązanie właściwe, słusznie – w jego ocenie – prowadzące do uznania za przestępstwa o charakterze terrorystycznym także czynów nieuznanych za takowe na gruncie Decyzji Ramowej.⁷²⁾

Uwagi końcowe

Wydaje się, iż poza dyskusją pozostaje celowość dostosowania prawa krajowego do *acquis communautaire* poprzez implementację także norm zawartych w Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu, ponieważ na Rzeczypospolitej Polskiej ciąży obowiązek w tym zakresie.

Wątpliwości może jednak budzić sposób implementacji, który doprowadził do istotnych różnic w definicji przestępstwa o charakterze terrorystycznym, przyjętej w art. 115 § 20 k.k., względem definicji zawartej we wspomnianej Decyzji Ramowej. Zasadnicza różnica sprowadza się do nadania analizowanemu pojęciu w k.k. znacznie szerszego, jak się zdaje, znaczenia, w szczególności poprzez przyjęcie, iż przestępstwem o charakterze terrorystycznym może być każdy czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, podczas gdy Decyzja Ramowa operuje w tym kontekście katalogiem przestępstw, których znamiona można uznać za charakterystyczne dla *modus operandi* sprawców przestępstw o charakterze terrorystycznym.

Warto zauważyć na marginesie nierozzerwalny związek przestępczości zorganizowanej i terroryzmu wyrażający się, po pierwsze, w tym, że terroryści popełniający przestępstwa w konfiguracji wielopodmiotowej, biorą udział w przestępczych strukturach organizacyjnych, które mogą odpowiadać znamionom zorganizowanej grupy i związku przestępczego w rozumieniu art. 258 k.k. Po drugie, przepis art. 258 § 2 k.k. jest wyrazem dostrzeżenia tej prawidłowości, kryminalizuje bowiem m.in. udział w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym, nadając temu znaczenie okoliczności kwalifikującej odpowiedzialność.

Po trzecie zaś wydaje się, że zakrojona na szeroką skalę działalność terrorystyczna wymaga wykorzystania przestępczych struktur zorganizowanych, takich, jak zorganizowana grupa i związek przestępczy. Innymi słowy, ze względów praktycznych nie wydaje się możliwe w żadnym państwie dokonanie zamachów terrorystycznych o skali zbliżonej do tragicznych wydarzeń w Nowym Jorku w 2001 r., w Madrycie w 2004 r., czy też w Londynie w 2005 r. bez wykorzystania zaplecza logistycznego, jakie może stworzyć zorganizowana struktura przestępcza, ewentualnie służby specjalne

⁷²⁾ j.w.

wrogiego państwa.⁷³⁾ Jednak im bardziej liczna i aktywna jest wspomniana struktura, tym większe staje się prawdopodobieństwo jej dekonspiracji przed właściwymi służbami ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony państwa. Ta zaś okoliczność, w połączeniu z brakiem w Polsce zaplecza społecznego dla jakiegokolwiek działalności terrorystycznej, pozwala wyrazić nadzieję na bardzo ograniczone znaczenie praktyczne analizowanych regulacji prawnych w najbliższej przyszłości. Nie oznacza to w żadnym razie, by można było lekceważyć potencjalne zagrożenia terrorystyczne dla Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli, wynikające z uwarunkowań o charakterze międzynarodowym. Wręcz przeciwnie, odpowiednie rozwiązania systemowe, współpraca międzynarodowa oraz działalność prewencyjna właściwych służb, w szczególności w sferze czynności operacyjno – rozpoznawczych, wydają się niezbędne, zaś ich znaczenie – pierwszorzędne, w odróżnieniu od znaczenia analizowanych regulacji prawa karnego. Te ostatnie można bowiem uznać za wtórne i subsydiarne - w tym sensie, że ich szersze stosowanie musiałoby oznaczać klęskę wspomnianego systemu prewencji. Nie trzeba bowiem chyba przekonywać, że z punktu widzenia Państwa i obywateli najlepiej byłoby poprzestać w przyszłości na konstatacjach, że przepis art. 115 § 20 k.k. i związane z nim inne przepisy ustawy karnej pozostają tzw. przepisami martwymi lub najwyżej stosowanymi incydentalnie. Tam natomiast, gdzie istnieje jakiegokolwiek zaplecze społeczne działalności terrorystycznej, nie można ponadto zapominać o konieczności wsparcia wspomnianych działań poprzez eliminację przyczyn tego niezwykle destrukcyjnego zjawiska.

Reasumując, należy stwierdzić, iż polskie prawo karne materialne spełnia wymogi prawa wspólnotowego i wymogi współczesności w zakresie regulacji czynów terrorystycznych, mimo wskazanych uprzednio rozbieżności z niektórymi szczegółowymi postanowieniami Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 r., które nie mają jednak charakteru zasadniczego. Mimo możliwych zastrzeżeń o charakterze drugorzędnym obowiązujące unormowanie odpowiedzialności karnej za przestępstwo o charakterze terrorystycznym uznać należy za wystarczające. W szczególności wydaje się, iż nie zachodzi potrzeba regulacji takiej odpowiedzialności w jakichkolwiek przepisach pozakodeksowych.

⁷³⁾ Oczywiście można sobie wyobrazić szczególnie „pomysłowego” sprawcę pojedynczego, który dysponuje środkami walki o znacznej sile rażenia i spowoduje zdarzenie zagrażające życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach, atakując kilka niewralgicznych punktów infrastruktury aglomeracji miejskiej. Jednak jego możliwości, nawet, gdy działa wspólnie i w porozumieniu z innymi osobami, wydają się znacznie mniejsze niż w przypadku wykorzystania w tym celu struktury organizacyjnej zakorzenionej w środowisku przestępczym. Ma to, jak się zdaje, istotne znaczenie zarówno pod względem możliwości pozyskiwania środków walki, jak i możliwości organizacyjnych w stadium realizacji przestępnego zamachu.

Prof. dr hab. Sebastian Wojciechowski
Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

Opinie Polaków na temat terroryzmu – analiza wybranych aspektów

I. Postrzeganie i definiowanie terroryzmu

Co to jest terroryzm? Jak go zdefiniować? Czym się charakteryzuje? Jakie są jego elementy składowe? Jak Polacy postrzegają terroryzm?

Odpowiedź na powyższe pytania jest kwestią trudną i złożoną. Pomimo wieloletnich prób oraz istnienia kilkuset (ponad 300) bardzo różnych definicji terroryzmu, społeczności międzynarodowej nie udało się wypracować jednej uniwersalnej i powszechnie akceptowanej. Początkowo przeszkodą były zarówno względy ideologiczne, ale i także kwestie konceptualne. Przez długi okres czasu (prawie aż do 1999 r.) tzw. państwa zachodnie opowiadały się przeciwko całościowej regulacji, propagując pomysł konwencji sektorowych poświęconych poszczególnym rodzajom czy przejawom terroryzmu. Obecnie głównym punktem spornym nie jest już merytoryczna treść samej definicji, ale przede wszystkim proponowany odrębny art. 18 dotyczący przypadków wyłączenia stosowania Konwencji o zapobieganiu finansowaniu terroryzmu. Na tym tle dochodzi do konfliktu interesów np. pomiędzy państwami opowiadającymi się za lub przeciwko wykluczeniu spod jej regulacji czynów związanych z walką narodowyzwolenczą lub uznających albo negujących koncepcję terroryzmu państwowego.

Kolejną trudnością, w pełnym i dogłębnym zaprezentowaniu problemu terroryzmu, jest rozszerzający się wciąż obszar badawczy tego zagadnienia. Wraz z upływem czasu powstają lub przestają istnieć poszczególne organizacje terrorystyczne, zmienia się forma czy ocena ich działalności, ale kształtują się też nowe rodzaje tego zjawiska. Przykładem są choćby: ekoterroryzm, cyberterroryzm czy terroryzm globalny.¹⁾

Jednym ze sposobów usystematyzowania wiedzy na temat terroryzmu, a zarazem nakreślenia jego istoty i charakteru są analizy zmierzające do wyodrębnienia głównych elementów składowych terroryzmu. Ciekawym i często przytaczanym w tej materii rozwiązaniem jest model zaproponowany przez A. Schmida i J. Jongmana,²⁾ którzy dokonali zestawienia głównych cech terroryzmu w oparciu o 109 różnych definicji tego pojęcia.

¹⁾ Szerzej zob. S. Wojciechowski, *Global Terrorism* [w:] S. Wojciechowski (red.) *The Faces of Terrorism*, Poznań 2006.

²⁾ A. Schmid, A. Jongman, *Political Terrorism. A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature*, New Brunswick – London 2005.

1	Przemoc, siła	83,5 %
2	Polityczny charakter	65,0 %
3	Strach, podkreślenie terroru	51,0 %
4	Groźba	47,0 %
5	(Psychologiczne) rezultaty i (przewidywane) reakcje	41,5 %
6	Zróźnicowanie ofiara-cel	37,5 %
7	Celowe, planowane, systematyczne, zorganizowane działanie	32,0 %
8	Metody walki, strategia, taktyka	30,5 %
9	Nienormalność, konflikt z przyjętymi regułami, brak humanitarnych ograniczeń	30,0 %
10	Wymuszenie, zniewolenie, powodowanie uległości	28,0 %
11	Aspekt rozgłosu, reklamy	21,5 %
12	Przypadkowość, bezosobowość, indyskryminacja	21,0 %
13	Cywile, osoby niezaangażowane w walkę – neutralni i stojący z boku jako ofiary	17,5 %
14	Zastraszenie	17,0 %
15	Podkreślenie niewinności ofiarach	15,5 %
16	Grupa, ruch, organizacja jako sprawca	14,0 %
17	Symboliczny aspekt, demonstrowanie siły innym	13,5 %
18	Nieobliczalność, nieprzewidywalność, niespodziewany akt Przemocy	9,0 %
19	Potajemny, ukryty charakter	9,0 %
20	Niepowtarzalność; seryjność lub reklamowy charakter przemocy	7,0 %
21	Kryminalny (aspekt)	6,0 %
22	Żądanie stawiane stronom trzecim	4,0 %

Tabela nr 1. Główne cechy terroryzmu wg A. Schmid

Źródło: A. Schmid, A. Jongman, Political Terrorism. A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature, New Brunswick – London 2005.

Powyższe zestawienie obejmuje cechy bardzo często uwzględniane w poszczególnych definicjach terroryzmu, choćby element przemocy - siły (ponad 83% częstotliwości) polityczny charakter działania (65%), ale też i takie występujące rzadko np. aspekt kryminalny (6%) czy żądanie stawiane stronom trzecim (4%). Są w nim ujęte kwestie oczywiste i niezbędne

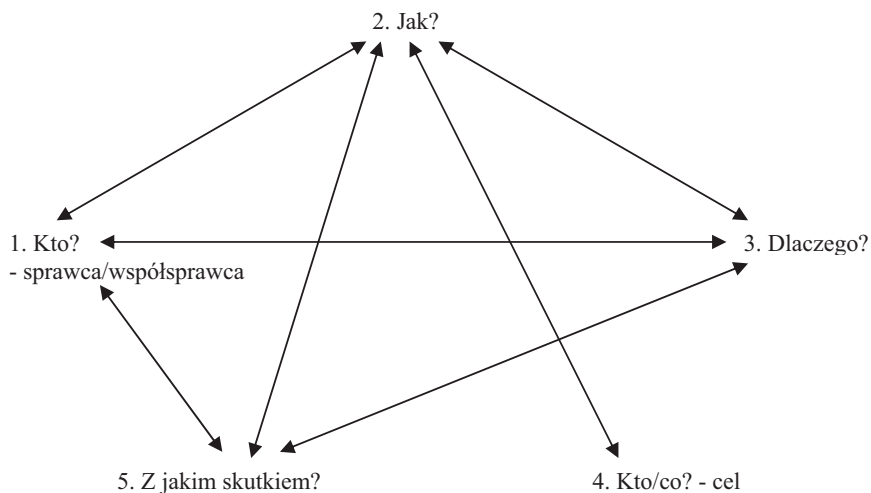
dla scharakteryzowania terroryzmu np.: groźba, strach, przemoc, taktyka – strategia, ale również i takie mające charakter polemiczny np. powtarzalny, seryjny charakter przemocy – który może, ale nie musi być obligatoryjnym elementem każdego aktu terrorystycznego.

Dobór, podobnie jak częstotliwość zaprezentowanych wskaźników, ma zatem wyraz umowny i polemiczny. Analizując inne definicje terroryzmu (na przykład nowsze – Schmid opierał się na tych z lat 1936 – 1981) prawdopodobnie zmianie uległaby nie tylko kolejność elementów, ale i ich proporcje. Nie w tym jednak rzecz. Ważniejszą kwestią jest uchwycenie wśród nich swoistego „klucza” będącego podstawą precyzyjnej, ale i zwięzłej definicji. Spośród wymienionych cech, trzy z nich tj.: przemoc - siła, polityczny charakter oraz strach, zostały uwzględnione w ponad 50% definicji. Są one niewątpliwie ważnymi, wręcz nieodzownymi częściami składowymi terroryzmu, ale jak słusznie zauważa B. Bolechów są to cechy charakterystyczne nie tylko dla terroryzmu.³⁾ Zbyt zatem ogólne, aby tylko w oparciu o nie zdefiniować to pojęcie.

Ponadto model ten, choć bardzo rozbudowany, nie obejmuje wszystkich wyznaczników składowych terroryzmu, szczególnie tych charakterystycznych dla nowych jego form. A zatem z jednej strony może się on okazać niewystarczający, z drugiej zaś zbyt złożony. Analiza zjawiska w oparciu o 22 zmienne jest bowiem wysoce skomplikowana i czasochłonna. Uwzględnić przecież należy nie tylko wszystkie elementy składowe, ale także zachodzące pomiędzy nimi różnego rodzaju relacje czy ich wpływ na tzw. otoczenie. Być może należałoby zatem powyższe cechy jeszcze bardziej uporządkować i sprowadzić do swoistego „klucza” obejmującego np. pięć zasadniczych pytań:

1. Kto? – sprawca/współsprawca- kto był inicjatorem, organizatorem, finansistą czy wykonawcą zamachu/zamachów?
2. Jak? – w jaki sposób zamach został przygotowany, zaplanowany, przeprowadzony?
3. Dlaczego? – doszło do ataku terrorystycznego? Jest to pytanie o źródła, przyczyny, motywy itp.
4. Kto/co? - kogo lub czego przejaw terroryzmu dotyczył? – pytanie o cel/cele ataku.
5. Z jakim skutkiem? – pytanie o straty, skutki itp.

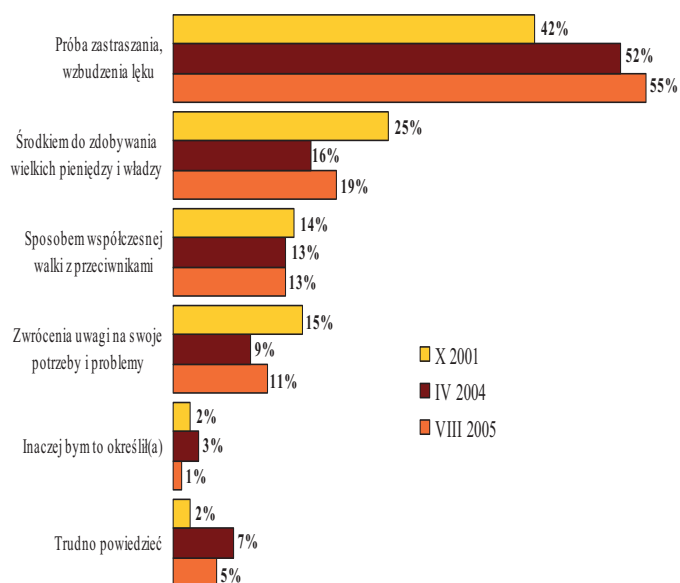
³⁾ B. Bolechów, *Terroryzm w świecie podwubiegunowym*, Toruń 2002.



Wykres nr 1. Pięć elementów składowych terroryzmu

Źródło: opracowanie własne

Istotnym zagadnieniem jest kwestia, jak powyższe rozważania teoretyczne przekładają się na postrzeganie terroryzmu przez opinię publiczną w Polsce. Odzwierciedleniem tego mogą być choćby sondaże przeprowadzane przez Centrum Badania Opinii Publicznej w latach 2001, 2004 oraz 2005. Wynika z nich, że ankietowani interpretowali i definiowali terroryzm w sposób następujący:



Wykres nr 2. Czym, ogólnie rzecz biorąc, jest dla Pana(i) współczesny terroryzm?

Źródło: Badanie CBOS, podaje za: Polska-Europa-Świat, Opinia publiczna w okresie integracji, Warszawa 2005.

Z przedstawionych badań wynika, że powyższy pięcioskładnikowy model teoretyczny znajduje swoje odzwierciedlenie w przeprowadzonych ankietach. Dominują odpowiedzi, że terroryzm to „próba zastraszenia, wzbudzenia lęku” oraz „środek do zdobywania wielkich pieniędzy i władzy”. Zawierają one zatem część z przedstawionych w modelu elementów – to znaczy pytanie Jak? i Dlaczego? Odpowiedź trzecia, terroryzm to – „sposób współczesnej walki z przeciwnikami” obejmuje ponadto m.in. kolejny aspekt, a mianowicie nawiązanie do pytania Kto/co?- cel

Główne wnioski

1. Polacy w zdecydowanej większości (ponad 90%), mają wyrobiony pogląd, na temat tego czym jest terroryzm. Postrzegają go głównie w kategoriach politycznych (np. środek zdobywania władzy, sposób walki z przeciwnikami) i psychologicznych (choćby próba zastraszenia, wzbudzenia lęku).
2. Sukcesywnie wzrasta poziom kojarzenia terroryzmu z próbą wywarcia nacisku, presji czy zastraszenia (z 42% do 55%). Jest to element terrorystycznej socjotechniki. Obniża się natomiast zakres tzw. „terrorystycznego solidaryzmu”, czyli próby całkowitego lub częściowego „usprawiedliwienia” postaw i zachowań terrorystów (z 15% do 11%). Jest to niewątpliwie związane z dużą ilością spektakularnych i szczególnie krwawych ataków terrorystycznych, czego odzwierciedleniem są choćby wydarzenia z 11 września 2001 r., Londynu czy Madrytu.
3. Dynamika i ewolucja terroryzmu, w połączeniu np. z tzw. syndromem zapomnienia (wraz z upływem czasu spada poziom traumatycznych wspomnień) może spowodować w przyszłości zmianę postrzegania tego zagadnienia przez opinię publiczną tak w Polsce, jak i w innych państwach. Ocena terroryzmu może także ulec zmianie na skutek kolejnych spektakularnych zamachów, szczególnie jeśli będą one wymierzone w obywateli lub interesy RP.

II. Przyczyny terroryzmu

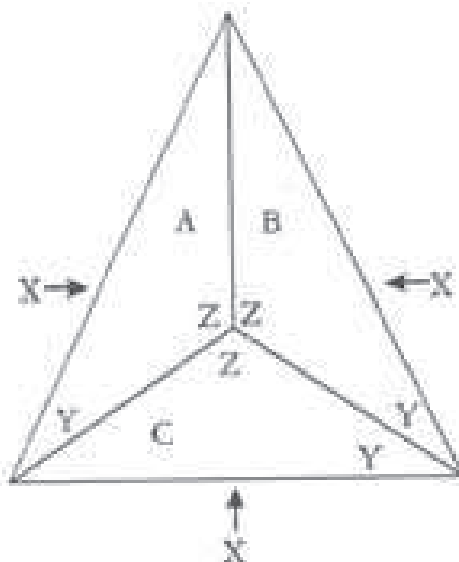
Jakie są główne przyczyny występowania terroryzmu? Co powoduje, że w niektórych regionach eskalacja terroryzmu jest szczególnie znacząca? Jakie są główne źródła tego zjawiska?

Problem przemocy, terroru i terroryzmu jest zagadnieniem o głębokich korzeniach historycznych. Jego rozliczne formy towarzyszą człowiekowi od dawien dawna. Przyczyny terroryzmu to suma składowa szeregu bardzo różnych uwarunkowań, wśród których uwzględnić należy nie tylko kwestie polityczne, ideologiczne, religijne, narodowościowe czy terytorialne,

ale także kulturowe, historyczne, jak i często pomijane aspekty ekonomiczno-społeczne⁴⁾.

Interpretując terroryzm w kontekście przyczynowo-skutkowym, podkreślić należy, że często motywy działania terrorystów sprowadzić można do trzech głównych płaszczyzn:

- zachowań dotyczących płaszczyzny idei – ideologii o charakterze politycznym, etnicznym, religijnym itp. („sfera idei – serca”) – A;
- działań wynikających z uwarunkowań ekonomiczno-społecznych np. bieda, bezrobocie czy dysproporcje finansowe („sfera ciała”) – B;
- motywów opartych na uwarunkowaniach psychicznych wywołujących bardzo różne postawy u terrorystów, choćby agresja, poczucie krzywdy, wykorzystania itp. („sfera umysłu”) – C.



A „sfera idei – serca”
B „sfera ciała”
C „sfera umysłu”
X – czynniki zewnętrzne
Y – czynniki wewnętrzne
Z – wzajemne interakcje

Wykres nr 3. Przyczyny terroryzmu – triada terrorystycznej motywacji

Źródło: opracowanie własne

⁴⁾ Zob. np.: P. Scraton (red.), *11 września. Przyczyny i konsekwencje w opiniach intelektualistów*, Warszawa 2003; S. Wojciechowski, *Economic and Social Disproportion in the Modern World as the Stimulant for Terrorism*, [w:] J. Babiak, S. Wojciechowski (red.), *Terrorist Pandora's Box*, Poznań 2008.

Powyższe trzy elementy tj. sfera „idei”, „ciała” i „umysłu” wzajemnie się przeplatają wchodząc w interakcje między sobą oraz z szeregiem innych czynników tak wewnętrznych (np. zróżnicowanie kulturowe danego państwa czy regionu), jak i międzynarodowych (choćby postawa państw trzecich). Tworząc zjawisko określane mianem „triady terrorystycznej motywacji”.⁵⁾

W opinii polskich respondentów główne przyczyny terroryzmu (muzułmańskiego) są następujące:

Co, Pana(i) zdaniem, jest najważniejszą przyczyną terroryzmu muzułmańskiego?	Wskazania respondentów według terminów badań	
	X 2001	VIII 2005
	w %	
Fanatyzm religijny	50	52
Bieda	13	13
Brak innej możliwości wyegzekwowania swoich żądań	10	7
Fanatyzm polityczny	11	6
Brak wolności, niezależności	5	5
Poczucie bezradności, bezsilności	6	4
Obrona tradycyjnych wartości i stylu życia	-	3
Inne zwyczaje i kultura	-	2
Inne	4	1
Trudno powiedzieć	1	7

Tabela nr 2. Przyczyny terroryzmu

Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej, Wrzesień 2005.

Także i w tym przypadku, model teoretyczny (triada terrorystycznej motywacji) znajduje swoje odzwierciedlenie sondażowe. W ocenie badanych terroryzm w znacznym stopniu jest inspirowany „sferą idei – serca” i „sferą umysłu” (np. fanatyzm religijny czy brak innej możliwości wyegzekwowania swoich żądań) oraz „sferą ciała” (choćby bieda).

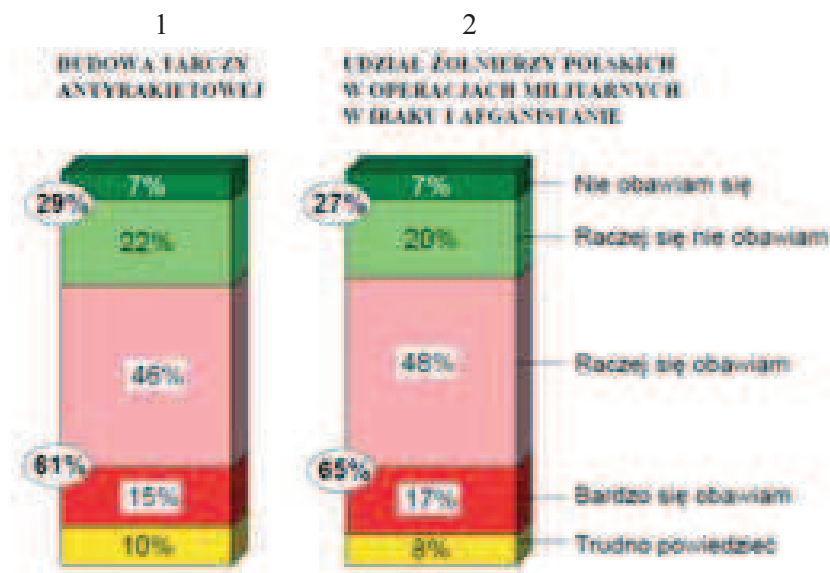
Lista czynników mających, większy lub mniejszy, wpływ na potencjalne zagrożenie atakami terrorystycznymi w Polsce jest długa i obejmuje bardzo różne determinanty. Można je podzielić na:

a) warunkowania zewnętrzne:

- polskie zaangażowania w sojuszniczych operacjach, szczególnie w Iraku, Afganistanie czy Czadzie;
- postrzeganie Polski w świecie, jako lojalnego i „dobrego” sojusznika USA;

⁵⁾ Szerzej zob. S. Wojciechowski (red.) [w:] S. Wojciechowski, *The Triad of Terrorist Motivation, w: Terrorism as a Timeless Actor on the International Stage*, Poznań 2005.

- członkostwo w NATO i UE;
 - udział w misjach pokojowych na terenach objętych konfliktami np. na obszarze byłej Jugosławii czy Bliskiego Wschodu;
 - strategię działania terrorystów polegającą na zaatakowaniu polskich obiektów lub obywateli licząc na powtórzenie się „scenariusza” madyckiego i „wyliminowanie” następnego amerykańskiego sojusznika z koalicji antyterrorystycznej;
 - częste i liczne wyjazdy polskich turystów, w tym do państw muzułmańskich sprzyjające podjęciu wobec nich działań przy użyciu terroru.
- b) czynniki wewnętrzne:
- porozumienia dotyczące rozmieszczenia tarczy antyrakietowej na terytorium RP;
 - otwartość granic, swoboda podróżowania, tranzytowy charakter Polski;
 - przygotowania do zorganizowania mistrzostw w piłce nożnej Euro 2012;
 - brak większego doświadczenia Polski w walce z terroryzmem - co może zostać odebrane przez organizacje terrorystyczne jako przejaw niewystarczającego przygotowania lub czynnik zaskoczenia;
 - brak pełnego zabezpieczenia niektórych obiektów oraz kompleksowych regulacji prawnych.



Wykres nr 4. Czy obawia się Pan(i), że [czynniki 1, 2] mogą spowodować ataki terrorystyczne fundamentalistów muzułmańskich w naszym kraju?
 Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej, listopad 2007.

Zakres powyższych obaw uległ obniżeniu w 2008 roku (badanie CBOS z lutego 2008 r.). 56% ankietowanych dostrzegło wtedy takie zagrożenie, a około 30% było odmiennego zdania⁶⁾. Mimo spadku, wartość ta wciąż utrzymuje się na wysokim poziomie.

Główne wnioski

1. Polskę zaliczyć należy do podmiotów wysokiego ryzyka w kontekście zagrożenia terrorystycznego. Wynika to z szeregu różnych, ściśle powiązanych ze sobą przyczyn. Mają one w przeważającej większości charakter zewnętrzny, co różni nas bardzo od wielu innych państw Unii Europejskiej.
2. Należy zatem, z jednej strony, maksymalnie współpracować i wykorzystywać doświadczenia innych państw, z drugiej zaś wypracować własne mechanizmy, uwzględniające polskie realia. Nawet najlepsze bowiem rozwiązania amerykańskie, brytyjskie czy izraelskie nie są w stanie, w pełni wziąć pod uwagę polskiej specyfiki, wynikającej np. z uwarunkowań geopolitycznych, sytuacji wewnętrznej czy kształtu prowadzonej polityki zagranicznej.

III. Poziom bezpieczeństwa w Polsce

Czy Polska, w kontekście zagrożenie terrorystycznego, jest państwem bezpiecznym? Jaki jest stan, a jakie poczucie bezpieczeństwa w naszym państwie? Co wpływa na rzeczywisty i postrzegany zakres bezpieczeństwa w tym wymiarze?

Analizując postrzegany poziom tzw. ogólnego bezpieczeństwa w Polsce zaobserwować można, że w ocenie respondentów od 1993 roku „Polska nie była krajem, w którym żyje się bezpiecznie”. Opinia ta zmieniła się dopiero w pierwszej połowie 2007 roku, kiedy to ilość ankietowanych była wyższa po stronie niezgadających się z tą opinią niż mających odmienne zdanie.⁷⁾

Przechodząc do szczegółowej kategorii, jaką jest poczucie bezpieczeństwa w naszym państwie, w kontekście ataków terrorystycznych, podkreślić należy, iż nastroje społeczne przedstawiają się tutaj następująco:

⁶⁾ CBOS, *O udziale polskich żołnierzy w operacjach militarnych za granicą, tarczy antyrakietowej i zagrożeniu terroryzmem*, luty 2008, Warszawa. Generalnie potwierdzają to także badania z maja 2008. CBOS, *Zagraniczne misje zbrojne w opinii Polaków*, maj 2008, Warszawa; CBOS, *Opinia społeczna o tarczy antyrakietowej w Polsce*, maj 2008, Warszawa.

⁷⁾ CBOS, *Poczucie bezpieczeństwa na co dzień*, marzec 2008, Warszawa.

Czy zgadza się Pan (i) z opinią, że Polska może stać się celem ataków terrorystycznych ze strony fundamentalistów muzułmańskich**	Wskazania respondentów według terminów badań w % ***							
	X* 2001	I 2002	VI 2003	III 2004	VIII 2005	X 2006	I 2007	X 2007
Zdecydowanie się zgadzam	-	-	13	50	34	34	32	28
Raczej się zgadzam/tak	52	49	40	37	49	45	42	44
Zgadzam się	-	-	53	87	83	79	74	72
Raczej się nie zgadzam/nie	38	41	30	7	11	12	15	15
Zdecydowanie się nie zgadzam	-	-	9	2	2	4	5	5
Nie zgadzam się	-	-	39	9	13	16	20	20
Trudno powiedzieć	10	10	9	4	4	5	6	8

Tabela nr 3. Polska jako potencjalny cel ataków terrorystycznych ze strony fundamentalistów muzułmańskich

Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej

* Pytanie, podobnie, jak w badaniach z 2002 r. brzmiało:

„Czy uważa Pan(i), że Polska może również stać się celem zamachów terrorystycznych?”

** Od lipca 2003 r. do października 2004 r. pytanie zawierało rozszerzenie „w związku z obecnością polskich żołnierzy w Iraku”.

*** Przedstawione wartości nie sumują się.

Choć sukcesywnie wraz z upływem czasu, zmniejsza się odsetek osób zgadzających się z opinią, że Polska może stać się celem ataków terrorystycznych, przeprowadzonych przez fundamentalistów muzułmańskich, wciąż utrzymuje się on jednak na wysokim poziomie (72%) wskazań. Dla porównania tylko 20% badanych jest odmiennego zdania. Zupełnie inaczej sytuacja przedstawia się w momencie przeredagowania i doprecyzowania powyższego pytania o czynnik czasowy. Pierwszy rozpatrywany wariant to sformułowanie czy w chwili obecnej (sondaż z lutego 2008 roku) istnieje takie niebezpieczeństwo. W tym przypadku odpowiedzi wyglądały następująco: zdecydowanie istnieje 8%, raczej istnieje 32%, zdecydowanie nie

istnieje 12%, raczej nie istnieje 37%, trudno powiedzieć 11%.⁸⁾ A zatem zakres odpowiedzi na tak to 40%, a na nie 49%.

Druga badana perspektywa czasowa to okres najbliższych 10 lat. I tutaj znów zaobserwować można zmianę zakresu odpowiedzi. Za bardzo prawdopodobne uznało to (badanie z 2007 roku) 16% ankietowanych, raczej prawdopodobne 43%, niezbyt prawdopodobne 28%, w ogóle nieprawdopodobne 9% i nie miało zdania 4%. Czyli 59% odpowiedzi na tak i 37% na nie.⁹⁾

Jak można wytłumaczyć tak dużą zmienność i różnorodność prezentowanych wyników badań? Najprawdopodobniej wynika ona z ogólnego przeświadczenia, głoszącego, iż groźba ataków terrorystycznych w przypadku Polski występuje, tyle tylko, że zdaniem części respondentów nie dotyczy sytuacji bieżącej. Ciekawe jest też zestawienie w tym kontekście wyników uzyskanych w Polsce, z sondażami przeprowadzonymi w innych wybranych państwach.

KATEGORIA	USA	FRANCJA	NIEMCY	WIELKA BRYTANIA	POLSKA	HISZPANIA	SŁOWACJA	TURCJA
BARDZO PRAWDOPODOBNE								
2005	35	25	9	22	17	23	28	29
2007	40	38	36	18	16	42	14	50
RACZEJ PRAWDOPODOBNE								
2005	36	33	30	30	43	39	38	30
2007	34	32	34	30	43	39	31	30
NIEZBYT PRAWDOPODOBNE								
2005	18	33	40	26	29	26	19	19
2007	17	24	19	31	28	12	37	6
W OGÓLE NIEPRAWDOPODOBNE								
2005	10	8	20	17	8	8	10	17
2007	6	5	9	19	9	6	12	5
TRUDNO POWIEDZIEĆ								
2005	2	1	1	5	4	4	4	5
2007	2	2	1	2	4	1	6	10

Tabela nr 4. Czy jest prawdopodobne, że w ciągu najbliższych 10 lat zagrożenie terroryzmem międzynarodowym będzie dotyczyć Pana (i) osobiście? (w %)

Źródło: *Transatlantic Trends 2005 i 2007*, <http://transatlantictrends.org/trends.index.cfm>.

⁸⁾ CBOS, *O udziale...*

⁹⁾ *Transatlantic Trends 2005 i 2007*, <http://www.transatlantictrends.org>.

Zaobserwować można, iż zakres obaw w Polsce, w porównaniu do innych zaprezentowanych państw jest najwyższy w kategorii „raczej prawdopodobne” – 43 %. Sumując jednak łączny pułap – „bardzo prawdopodobne” i „raczej prawdopodobne” osiąga on średni poziom (2007 r.) Polska – 59 %, USA – 74 %, Francja – 70 %, Niemcy – 70 %,

Wielka Brytania – 48 %, Hiszpania – 81 %, Słowacja – 45 %, Turcja 80 %. Zastanawiającą kwestią jest niski wskaźnik obaw w Wielkiej Brytanii (np. w 2007 r.), na tle choćby USA i Hiszpanii. Wszystkie te państwa były bowiem uprzednio areną krwawych i spektakularnych ataków terrorystycznych.

Główne wnioski

1. Poczucie zagrożenia terroryzmem w Polsce maleje. Mimo tego jednak, wciąż utrzymuje się ono na wysokim poziomie.
2. Szczegółowe badania pokazują, że najniższy poziom obaw, co w znacznym stopniu zrozumiale, deklarują uczniowie/studenci oraz członkowie kadry kierowniczej i inteligencji.
3. W Polsce, podobnie jak w innych państwach, zakres obaw można obniżyć o kilka punktów procentowych prowadząc odpowiednią polityką medialno-informacyjną mającą na celu pokazanie szerokiego zakresu i profesjonalizmu podejmowanych działań antyterrorystycznych.

IV. Przeciwdziałanie terrorystycznemu zagrożeniu w Polsce i jego ocena

Jak zapobiegać terroryzmowi? Jakie działania są, a jakie powinny być prowadzone w tym zakresie?

Przeciwdziałanie terroryzmowi w Polsce to obszerne zagadnienie wymagającego odrębnego opracowania. Warto jednak zwrócić uwagę na dwa wybrane jego elementy składowe. Po pierwsze, opinie respondentów na temat niskiego stopnia przygotowania polskich służb ratowniczych do przeciwdziałania skutkom ataków terrorystycznych. Pokazują to badania ankietowe z 2004 i 2005 roku, gdzie terroryzm zestawiony jest z innymi zagrożeniami.

Kategoria	Zdecydowanie tak	TAK	Raczej tak	Raczej nie	NIE	Zdecydowanie nie	Trudno powiedzieć
Pożarów	13	70	57	18	25	7	5
Powodzi	7	47	40	34	47	13	6
Wichur, huraganów	6	43	37	32	46	14	11
Epidemii	2	17	15	38	64	26	19
Ataków terrorystycznych 2004	2	16	14	40	71	31	13
Ataków terrorystycznych 2005	6	28	22	34	63	29	9

Tabela nr 5. Opinie na temat przygotowania polskich służb ratowniczych do przeciwdziałania skutkom zagrożeń

Źródło: Ośrodek Badania Opinii Społecznej, Sierpień 2004, Pracownia Badań Społecznych 2005.

Po drugie, w Polsce występuje zaskakująco wysoki współczynnik deklarowanej społecznej akceptacji dla różnego rodzaju działań zmierzających w kierunku „ograniczenia swobód obywatelskich” celem rozszerzenia bezpieczeństwa. Wśród postulowanych działań rozpatrywano m.in. wzmożone kontrole na granicach, lotniskach, dworcach czy kontrole korespondencji.

Czy dla zwiększenia swojego bezpieczeństwa zgodził(a)by się Pan(i) na:	Wskazania respondentów według terminów badań					
	X 2001*		IIV 2004*		IX 2005	
	Tak	Nie	Tak	Nie	Tak	Nie
	w %					
- wmożone kontrole na granicach lotniska, dworcach	95	3	94	2	95	3
- podniesienie kosztów w związku z wydatkami na bezpieczeństwo	71	19	50	40	56	37
- podsłuch telefoniczny	48	44	30	62	44	50
- kontrolę korespondencji	42	50	26	66	46	48

Pominięto „trudno powiedzieć”

* W latach 2001 i 2004 pytanie zaczynało się: „Czy w zamian za zwiększenie poczucia bezpieczeństwa uznał(a)by Pan(i) za słuszne:”

Tabela nr 6. Ograniczenia „na rzecz” bezpieczeństwa

Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej, wrzesień 2005.

W sytuacji, gdy obecnie zwraca się tak wielką uwagę na kwestię praw i swobód obywatelskich, wysoki w wielu przypadkach poziom akceptacji powyższych działań może świadczyć także i o tym, że część Polaków nie czuje się bezpiecznie, również i w kontekście zagrożenia terrorystycznego.

V. Wnioski końcowe

1. Poczucie zagrożenia terroryzmem w Polsce, w wielu aspektach, jest na wyższym poziomie niż rzeczywisty stan niebezpieczeństwa. Nie oznacza to jednak, że Polskę należy uznać za państwo wolne od zagrożenia terrorystycznego. Wprost przeciwnie, ze względu m.in. na polskie zaangażowanie międzynarodowe, postrzeganie RP jako „wiernego” sojusznika USA czy uczestnika koalicji antyterrorystycznej, stopień tego zagrożenia wzrósł i utrzymuje się na wysokim poziomie.

W najbliższym okresie można się spodziewać ataków terrorystycznych wymierzonych w obywateli i interesy RP (szczególnie poza granicami naszego państwa) - ze względu choćby na większą łatwość prowadzenia tego typu działań. Celami mogą być zarówno polscy żołnierze biorący udział w misjach stabilizacyjnych, ale również dyplomaci, biznesmeni, eksperci czy turyści (w tym pielgrzymi).

2. W sytuacji analizy potencjalnych celów tak w kraju, jak i za granicami naszego państwa oprócz miejsc najczęściej zaliczanych do tzw. pola rażenia typu- obiekty rządowe i wojskowe, lotniska czy dworce należy uwzględnić także centra handlowe i miejsca związane z szeroko rozumianą infrastrukturą społeczną (np. hotele, komunikacja, szpitale, koncerty - imprezy, systemy bankowe i informacyjne)¹⁰⁾ oraz miejsca kultu, głównie te znane w Europie czy świecie (np. Częstochowa, Licheń, Łagiewniki itp.). W ich przypadku rozpatrzyć trzeba nie tylko słabość zabezpieczeń, masowy charakter spotkań, ale też ich możliwy wymiar religijny.
3. Niezbędne jest prowadzenie w Polsce odpowiedniej polityki informacyjnej oraz przeprowadzenie kompleksowych badań dotyczących zagrożenia terroryzmem. Celem polityki informacyjnej winno być obniżenie wspomnianego, a utrzymującego się wciąż na wysokim poziomie, poczucie zagrożenia. Badania powinny natomiast, z jednej strony ukazać

¹⁰⁾ Przykładem tego jest choćby fakt, że jak ustalili eksperci FBI przed 11 września 2001 r. dokonano trwającego 3 miesiące skoordynowanego ataku komputerowego na ponad 14 agencji rządowych, firm i uniwersytetów w różnych częściach świata. Zob. T. Krzywda, *Percepcja nowych zagrożeń i ich wpływ na stabilizację i bezpieczeństwo Polski* [w:] *Polska wobec terroryzmu*, Kraków 2002, z. 49.

kompleksową i aktualną płaszczyznę nastrojów społecznych odnośnie terroryzmu i kwestii pośrednio lub bezpośrednio z nim związanych (np. problem zaangażowania w Iraku, Afganistanie, tarczy antyrakietowej czy „domniemanych” działań CIA w zakresie transportowania i przetrzymywania terrorystów w Polsce). Z drugiej zaś strony należy dokładnie ocenić stopień przygotowania poszczególnych służb i formacji w sferze szeroko rozumianych działań antyterrorystycznych – w tym choćby problem ich praktycznej współpracy.

4. Kwestią istotną jest również stworzenie stałego organu doradczo-konsultacyjnego zajmującego się problematyką terroryzmu, a grupującego obok przedstawicieli rządu i zajmujących się tą problematyką służb, także reprezentantów środowiska naukowego choćby politologów, socjologów czy prawników celem wymiany poglądów i doświadczeń. Tylko bowiem zespolenie wiedzy teoretycznej z praktyczną może zagwarantować wypracowanie efektywnego modelu zapobiegania i przeciwdziałania różnym przejawom terroryzmu. Nie jest przypadkiem powołanie w USA np. specjalnej grupy ekspertów analizującej scenariusze filmów sensacyjnych w kontekście ich potencjalnego wykorzystania przez terrorystów. Jedną z pierwszych konkluzji tego gremium było zwrócenie uwagi na częste powielanie przez terrorystów scen zaobserwowanych wcześniej w filmach. O inwencji terrorystów świadczą także zamachy choćby Ludowego Frontu Wyzwolenia Palestyny – Generalne Dowództwo przeprowadzone przy pomocy motolotni czy balonów, atakowanie autokarów, statków wycieczkowych, banków i pociągów (choćby Gamma al – Islamiyya), kościołów, hoteli czy próby zatrucia ujęć wody pitnej (np. Abu Sajaf).¹¹⁾
5. System „zabezpieczenia” antyterrorystycznego (ze względu na charakter i dynamikę zagrożenia) wymaga ciągłego udoskonalania i aktualizacji. Jego podstawą muszą być m.in. nowoczesne i efektywne regulacje prawne. Jednym z kluczowych jego elementów w Polsce musi być profesjonalna ustawa dotycząca terroryzmu.
6. Należy odejść od często schematycznego myślenia w zakresie terroryzmu gdzie np.: - osobno rozpatruje się zagrożenia na szczeblu lokalnym, a osobno i często zupełnie inaczej na poziomie centralnym. Trzeba ponadto do sfery zapobiegania i likwidacji skutków, w większym stopniu, włączyć element naukowych prognoz czy symulacji. Wprowadzać w życie nowatorskie metody antyterrorystyczne (np. oparte na teorii gier) czy wykorzystaniu wiedzy z zakresu tzw. „marketingu

¹¹⁾ P. Ebbig, R. Fiedler, A. Wejkszner, S. Wojciechowski, *Leksykon współczesnych organizacji terrorystycznych*, Poznań 2007.

terrorystycznego” i funkcjonowania organizacji terrorystycznych „nowego typu”.¹²⁾

7. Stworzyć w pełni polski – kompleksowy system antyterrorystyczny, wykorzystujący doświadczenia innych państw, ale uwzględniający przede wszystkim polskie realia oraz dynamikę i ewolucję zjawiska. Dokonująca się ewolucja terroryzmu w sposób znaczący wpływa na jego nieprzewidywalność, dotyczącą np. czasu czy miejsca ataku czy zmian metod działania. Czynniki te w połączeniu z innymi cechami terroryzmu, jak choćby głębokim stopniem zakonspirowania, bezwzględnością, zdesperowaniem i fanatyzmem,¹³⁾ niekonwencjonalnymi scenariuszami postępowania, międzynarodowymi powiązaniem, dostępem do nowoczesnych technologii oraz środków finansowych powodują, że terroryzm jest jednym z najistotniejszych zagrożeń także i dla bezpieczeństwa Polski. Utożsamianie terroryzmu tylko z obszarami, gdzie występował on do tej pory jest błędem!

¹²⁾ Zob. np.: A. Clauset, M. Young, *Scale Invariance in Global Terrorism*, <http://arxiv.org>; S. Wojciechowski, *Ciągłość i zmiana. Wybrane determinanty funkcjonowania współczesnych organizacji terrorystycznych* [w:] R. Borkowski (red.), *Czy zmierzchn terroryzmu? Case studies i wnioski dla Polski*, Oświęcim 2008.

¹³⁾ Zob. choćby: J. Horgan, *Psychologia terroryzmu*, Warszawa 2008.