

Nowe prawnomiędzynarodowe instrumenty walki z terroryzmem

ŹRÓDŁO: Nowe prawnomiędzynarodowe instrumenty walki z terroryzmem (w:) Terroryzm. Anatomia zjawiska (Krzysztof Liedel red. nauk.) Collegium Civitas Press/Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.

Rok 2005 przyniósł trzy nowe konwencje dotyczące walki z terroryzmem międzynarodowym. Dotyczą one różnych sfer tej walki, jednakże wpisują się one w istniejący już prawnomiędzynarodowy system zwalczania terroryzmu oraz dowodzą prawdziwości tezy o postępowym rozwoju prawa międzynarodowego. Mowa jest o otwartych do podpisu konwencjach: *Międzynarodowej Konwencji o zwalczaniu aktów terroryzmu nuklearnego* przyjętej rezolucją Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych 13 kwietnia 2005¹ oraz dwóch konwencjach Rady Europy otwartych do podpisu podczas III Szczytu w Warszawie 16 maja 2005 r, a więc *Konwencji o zapobieganiu terroryzmowi*² i *Konwencji o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu*.³

1. Po drugiej wojnie światowej kwestia terroryzmu międzynarodowego stanęła na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych stosunkowo późno, bo dopiero na początku lat 70-ych zeszłego wieku. Istotnym impulsem do podjęcia tego tematu stały się pojawiające się coraz częściej uprowadzenia samolotów przez organizacje palestyńskie i zamach terrorystyczny podczas Igrzysk Olimpijskich w Monachium.

Początkowo miano nadzieję na osiągnięcie consensusu i wypracowanie kompleksowej definicji, która mogłaby służyć jako podstawa do opracowania ogólnej konwencji o zwalczaniu terroryzmu. W tym celu Zgromadzenie Ogólne ONZ powołało na XXVI sesji Komitet Ad Hoc do spraw terroryzmu międzynarodowego. Komitet obradował przez kilka lat, a plonem jego działalności stały się trzy raporty dotyczące omawianego zjawiska.⁴ Prace Komitetu nie zostały uwieńczone sukcesem, pozwoliły jednak na stosunkowo precyzyjne określenie kwestii utrudniających przyjęcie legalnej definicji terroryzmu. Analizując Raporty Komitetu można dojść do wniosku, iż trudności te wynikały z politycznego charakteru

¹ *International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*, New York, 13 April 2005, United Nations General Assembly, A/RES/59/290, Annex, 15 April 2005.

² *Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*, Warsaw, 16 V. 2005. Council of Europe Treaty Series No 196.

³ *Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism*. Warsaw, 16. V. 2005. Council of Europe Treaty Series No 198.

⁴ Raporty Komitetu Ad Hoc zostały opublikowane w: General Assembly Official Records, 28th sess., Supl. No 28, Doc. A/9028/1973; 32nd sess., Supl. No 37, Doc. A/32/37 oraz 34th sess., Supl. No 37, Doc. A/34/37.

zjawiska terroryzmu, a główną przeszkodą stała się kwestia jego zdefiniowania.⁵ Należy również pamiętać, iż na prace Komitetu w znacznej mierze rzutowała trwająca wówczas konfrontacja pomiędzy Wschodem i Zachodem i bipolarny podział świata. W tym kontekście trudno jest odmówić słuszności przywołanemu już stwierdzeniu prof. Cheriffa M. Bassiouni'ego, który podkreślał, iż „to, co dla jednych jest terroryzmem, dla innych jest bohaterstwem”.⁶

Rozwój prawa międzynarodowego tworzonego pod auspicjami ONZ poszedł z konieczności w innym kierunku. Na niemal trzy dekady odstąpiono od prób budowania definicji terroryzmu w ramach jednej konwencji o charakterze ogólnym, koncentrując się na typizacji poszczególnych czynów, popełnianych przez terrorystów. Powstałe wówczas konwencje zostały później określone mianem **sektorowych**, jako iż każda z nich zajmowała się jedynie jednym z sektorów współczesnego terroryzmu, posługując się kryterium *modus operandi*. Jest przy tym rzeczą charakterystyczną, iż powstałe w tym okresie unormowania prawne typizowały poszczególne przestępstwa w sposób zobiektywizowany. Przyjęte wówczas konwencje nie zajmują się w ogóle stroną podmiotową czynu, pozostając jedynie przy stwierdzeniu, że przestępstwa te muszą być popełnione z winy umyślnej. Oznacza to, że dla bytu przestępstwa nieistotne stały się motywy, pobudki i faktyczne cele, jakimi kierował się sprawca, konwencje stawiały niejako akty terrorystyczne i czyny popełnione z innych pobudek na jednej płaszczyźnie prawnej. Pozwoliło to na uniknięcie sporów o definicję terroryzmu i skoncentrowanie uwagi prawa międzynarodowego na konkretnych czynach stwarzających zagrożenie dla społeczności międzynarodowej. Pojęcie **terroryzm międzynarodowy** stało się w tym okresie bardziej kategorią polityczną niż prawną – z uwagi na brak legalnej definicji tego zjawiska.

Przyjęty na początku lat 70. model tworzenia *step-by-step* norm mających na celu zwalczanie terroryzmu bez definiowania tego zjawiska pozwolił na wykorzystywanie już istniejących w tym zakresie rozwiązań⁷. Mowa tu przede wszystkim o *Konwencji o przestępstwach i niektórych innych czynach popełnionych na pokładzie statku powietrznego*, która została wypracowana w ramach Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (International Civil Aviation Organisation – ICAO) i podpisana w Tokio 14 września 1963 r. (dalej cytowana jako *Konwencja Tokijska*)⁸ Prawdopodobnie fakt ten, jak też nasilenie zamachów terrorystycznych wymierzonych w bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego spowodował, iż Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego zintensyfikowała prace nad stosownymi unormowaniami, wypracowując kolejne umowy międzynarodowe w tym zakresie: *Konwencję o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi*, podpisaną w Hadze 16 grudnia 1970 r. (dalej cytowana jako *Konwencja Haska*)⁹ oraz

⁵ Na temat legalnej definicji terroryzmu zob. m.in.: Tomasz R. Aleksandrowicz *Współczesny terroryzm międzynarodowy – próba definicji ze stanowiska prawa międzynarodowego*. Wojskowy Przegląd Prawniczy, nr 2/2003; tegoż autora *Terroryzm – definicja zjawiska* (w:) *Terroryzm-Świat-Polska. Materiały z konferencji, Emów, 20-21.02.2003 r.*, Emów 2003; Jerzy Barcik *Akt terrorystyczny i jego sprawca w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego* Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004, passim.

⁶ M. Cheriff Bossiouni *International Terrorism and Political Crimes*, Springfield 1975, Charles C Thomas Publisher s. 485.

⁷ Na ten temat zob.: Zdzisław Galicki *International Multilateral Treaties and Terrorism*, (w:) Kazimierz Lankosz, Michał Chrościcki, Paweł Czubik (red.), *Walka z terroryzmem w świetle prawa międzynarodowego* Bielsko-Biała 2004, Wyd. STO, ss. 11-28; Tomasz R. Aleksandrowicz *Kwestia zwalczania terroryzmu międzynarodowego w pracach Organizacji Narodów Zjednoczonych*, w: „Myśl Ekonomiczna i Prawna Wyższej Szkoły Handlu i Prawa w Warszawie”, Nr 2(9) 2005

⁸ Tekst polski: Dz. U. 1971, nr 15, poz. 147, załącznik.

⁹ Tekst polski: Dz. U. 1972, nr 25, poz. 181, załącznik

Konwencję o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, podpisaną 23 września w Montrealu (dalej cytowana jako *Konwencja Montrealska*).¹⁰ Warto w tym kontekście dodać, iż przyjęcie wymienionych konwencji nie zakończyło wysiłków ICAO zmierzających do stworzenia prawnomiędzynarodowych mechanizmów zwalczania tzw. terroryzmu lotniczego, o czym świadczy *Protokół do Konwencji Montrealskiej w sprawie zwalczania bezprawnych aktów przemocy w portach lotniczych* z 24 lutego 1988 r.¹¹

Zupełnie innej kategorii aktów terrorystycznych dotyczy przyjęta w 1973 r. w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych *Konwencja w sprawie zapobiegania i karania przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom* (dalej: *Konwencja Nowojorska 1973*)¹². W 1979 r. Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych przyjęło tekst *Międzynarodowej Konwencji o walce z przestępstwem wzięcia zakładników* (dalej: *Konwencja Nowojorska 1979*).¹³

W latach 80-tych XX wieku rozwój prawa międzynarodowego postępował raczej w kierunku budowania międzynarodowych mechanizmów zabezpieczających przed konkretnymi zagrożeniami, niż podejmowania prób wypracowania definicji zjawiska terroryzmu międzynarodowego.

3 marca 1980 r. równocześnie w Nowym Jorku i w Wiedniu otwarto do podpisu *Konwencję o ochronie fizycznej materiałów jądrowych* wraz z załącznikami I i II.¹⁴ Konwencja ta nakłada na państwa-strony szereg obowiązków dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa podczas transportu i przechowywania materiałów nuklearnych. Wprowadza także obowiązek określenia czynu jako przestępstwa (czynu karalnego), czyli stypizowania przestępstw terrorystycznych. Podobny charakter nosi *Konwencja o znakowaniu plastikowych materiałów wybuchowych* podpisana w Montrealu 1 marca 1991 roku, która powołując się w preambule na konsekwencje aktów terrorystycznych dla bezpieczeństwa międzynarodowego nakłada na państwa-strony obowiązek wprowadzenia ścisłej kontroli nad obrotem plastikowymi materiałami wybuchowymi i znakowania ich w taki sposób, aby w przypadku ich bezprawnego użycia możliwe było ustalenie źródła pochodzenia materiału wybuchowego.

10 marca 1988 r. w Rzymie została podpisana *Konwencja w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej*¹⁵ oraz przyjęty *Protokół o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym*.¹⁶ Przyjęcie tych aktów prawnych było

¹⁰ Tekst polski: Dz. U. 1974, nr 8, poz. 168, załącznik.

¹¹ Na temat pojęcia terroryzmu lotniczego zob. Zdzisław Galicki, *Terroryzm lotniczy w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 1981, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, *passim*. Polska podpisała Protokół w dniu 24 lutego 1988 r.

¹² Tekst polski: Dz. U. 1983, nr 37, poz. 168, załącznik.

¹³ Tekst polski: Dz. U. 2000, nr 106, poz. 1123, załącznik.

¹⁴ Tekst polski: Dz. U. 1989, nr 17, poz. 93, załącznik.

¹⁵ Tekst polski: Dz. U. 2000 nr 129, poz. 635, załącznik.

¹⁶ Tekst polski: Dz. U. 2000, nr 22, poz. 211, załącznik.

spowodowane zarówno pojawieniem się znanego już zjawiska piractwa morskiego, jak też próbami traktowania statków morskich jako celów ataków terrorystycznych.¹⁷

15 grudnia 1997 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło *Międzynarodową Konwencję w sprawie zwalczania terrorystycznych ataków bombowych*¹⁸, zaś niemal dokładnie dwa lata później – 9 grudnia 1999 r. *Międzynarodową Konwencję o zwalczaniu finansowania terroryzmu*.¹⁹ *Konwencja o zwalczaniu aktów terroryzmu nuklearnego* jest zatem – jak dotychczas – ukoronowaniem prac ONZ w zakresie wypracowywania konwencji *sektorowych*. Na marginesie tego niejako można wskazać, iż od 2000 r. w ramach Komitetu Ad Hoc toczą się prace nad ogólną konwencją o zwalczaniu terroryzmu (*comprehensive convention on international terrorism*)²⁰.

2. Problem wykorzystania przez terrorystów broni masowego rażenia (BMR) długo był przez specjalistów lekceważony, choć dostrzegano go jako zagrożenie potencjalne. Przez wiele lat wśród badaczy dominował pogląd o swoistym konserwatyzmie terrorystów, stroniących od wykorzystywania BMR²¹. Analizując w 1975 r. trendy rozwojowe terroryzmu w poprzednim dwudziestoleciu Brian Jenkins zauważył, iż fakt, że mniej niż 1% aktów terrorystycznych pociągnęło za sobą śmierć 10 i więcej ofiar dowodzi, jak trudno jest zabić większą liczbę ludzi lub też, jak rzadko próbuje się to czynić.²² Jednak 11 lat później zauważył on zmianę tego trendu – liczna aktów terrorystycznych pociągających za sobą śmierć człowieka zaczęła systematycznie rosnąć, wzrasta także liczba zamachów na wielką skalę, pociągających za sobą coraz liczniejsze ofiary spośród przypadkowych osób, a zakres celów zamachów uległ rozszerzeniu.²³ W tym kontekście nie sposób nie zauważyć, że trend ten ostatecznie został przełamany w pierwszych latach XXI wieku, czego dowodzi zamach na WTC w 2001 r. czy zamachy w Madrycie (11 marca 2004) i Londynie (7 lipca 2005).

Swoistą cezurą stał się jednak zamach w tokijskim metrze w 1995 roku, którego dokonano za pomocą broni chemicznej – gazu sarin. Jenkins co prawda nadal podtrzymuje tezę o braku trendów wskazujących na wykorzystanie przez terrorystów BMR, podkreśla jednak, iż zamach z wykorzystaniem tego typu środków stał się realną groźbą, szczególnie wobec pojawienia się nowych, w tym „nieoficjalnych” podmiotów dysponujących bronią jądrową lub komponentami do jej produkcji oraz „rozszczelnieniem” – widocznym zwłaszcza po upadku ZSRR – systemu kontroli proliferacji.²⁴ Trudno w tym kontekście lekceważyć np.

¹⁷ Zob. na ten temat: B. M. Boczek. *Piracy and Maritime Terrorism: The Need for a Progressive Development of International Law*. Pacem in Maribus XVII, Moscow 26-30 June 1989. W 1985 r. Front Wyzwolenia Palestyny Abu Abbasa uprowadził włoski statek pasażerski „Achille Lauro”, traktując pasażerów jako zakładników porywacze zażądali uwolnienia 50 Palestyńczyków uwięzionych w Izraelu. Podczas porwania zginął amerykański turysta (na wózku inwalidzkim), Leon Klinghoffer. Zob.: Bruce Hoffman. *Oblicza terroryzmu*. Świat Książki, Warszawa 1999, s. 138.

¹⁸ Polska podpisała tę Konwencję 14 czerwca 1999 r.; w stosunku do RP weszła w życie 4 marca 2003 r.

¹⁹ Wobec RP weszła w życie 27 października 2003 r. Dz. U. 2004. nr 263, poz. 2629. Zob.: Illias Bantekas *The International Law of Financing Terrorism* (w:) AJIL, No2, vol 96, 2 April 2003, ss. 315-333

²⁰ Zob.: *Measures to eliminate international terrorism. Report of the Working Group*. 19 October 2000. A/C.6/55/L.2. Raporty Komitetu Ad Hoc: Sixth sess. General Assembly Official Records, Fifty-seventh Session, Supplement No 37 (A/57/37); Seventh sess.: Fifty-eight Session, Supplement No 37 (A/58/37); Eight sess.: Fifty-ninth Session, Supplement No 37 (A/59/37).

²¹ Bartosz Bolechów *Terroryzm w świecie podwubiegunowym*, Toruń 2002, Wydawnictwo Adam Marszałek, ss. 501-508.

²² Brian M. Jenkins *Will Terrorists Go Nuclear?*, w: „ORBIS”, Fall 1975, vol. 29 No 3, s. 511.

²³ Idem. *Defence against Terrorism*, w: „Political Science Quarterly”, 1986, No 5, s. 777.

²⁴ Idem. *Will Terrorists Go Nuclear? A Reappraisal*, w: H. Kushner (red.) *The Future of Terrorism. Violence in the New Millennium*, Thousand Oaks, London-New Delhi 1998, Sage Publication.

groźby Osamy Bin Ladena, który w 1998 r. zapowiedział, iż „zdobycie środków masowego rażenia jest obowiązkiem religijnym i będą one użyte, aby siać postrach wśród wrogów Allacha”.²⁵ Nie może zatem dziwić opinia przedstawiona przez ekspertów z RAND Corp., iż na porządku dnia stoi pytanie nie *czy?*, lecz *kiedy* terroryści sięgną po broń jądrową.²⁶

W trakcie prac powołanego w 1996 r. przez Zgromadzenie Ogólne NZ Komitetu Ad Hoc podkreślano m.in., że *Konwencja z 23 marca 1980 r. o fizycznej ochronie materiałów nuklearnych* nie stanowi adekwatnej odpowiedzi na groźbę pojawienia się terroryzmu nuklearnego. Dlatego też Komitet zdecydował się rekomendować Zgromadzeniu Ogólnemu przyjęcie nowej konwencji sektorowej.²⁷

Generalnie *Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu aktów terroryzmu nuklearnego* nie wychodzi poza wypracowany w minionych latach schemat konwencji sektorowych. Przedmiotem konwencji są czyny określone w art. 2, który stanowi w ust. 1, iż w rozumieniu *Konwencji* przestępstwo popełnia każda osoba, jeśli bezprawnie i umyślnie:

- posiada materiały radioaktywne lub wytwarza urządzenie w celu zadania śmierci, poważnych obrażeń ciała lub wyrządzenia istotnej szkody w mieniu lub środowisku naturalnym;
- używa w jakikolwiek sposób materiałów radioaktywnych lub urządzeń, lub też używa lub uszkadza obiekty nuklearne w sposób, który powoduje uwolnienie lub ryzyko uwolnienia materiałów radioaktywnych w celu zadania śmierci, poważnych obrażeń ciała lub wyrządzenia istotnej szkody w mieniu lub środowisku naturalnym, lub też w celu zmuszenia osoby fizycznej, prawnej, organizacji międzynarodowej lub państwa do podjęcia określonego działania lub powstrzymania się od niego.

Przestępstwo popełnia także osoba, która grozi popełnieniem takich czynów, pod warunkiem wskazującym na wiarygodność groźby (ust. 2), bezprawnie i umyślnie żąda dostępu do materiałów radioaktywnych, urządzeń lub obiektów jądrowych stosując groźby, pod warunkiem wskazującym na ich wiarygodność lub też używając przemocy (ust. 2); zgodnie z ust. 3 przestępstwem jest także usiłowanie popełnienia czynów określonych w ust. 1 i 2. Z kolei ust. 4 uznaje za przestępstwo także:

- współsprawstwo;
- organizowaniu lub kierowanie innymi w celu popełnienia przestępstwa;
- przyczynienie się w jakikolwiek inny sposób do popełnienia przestępstwa przez grupę osób działających we wspólnym celu; takie przyczynienie się musi być zamierzone i albo zmierzać do przyszłej przestępczej działalności grupy, albo ze świadomością intencji grupy popełnienia czynów stypizowanych w ust. 1-3.

²⁵ Zob.: Marcin Babalski *Nuklearny terroryzm*, w: „Stosunki Międzynarodowe”, 29 listopada 2004.

²⁶ Zob.: *Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism Involving Weapons of Mass Destruction. Annual Reports to the President and the Congress*, <http://www.rand.org/nsrd/terrpanel>

²⁷ Powołanie Komitetu Ad Hoc A/RES/51/210 of 17 December 1996. Prace Komitetu Ad Hoc: zob. przypis 20

Warto w tym miejscu przytoczyć treść art. 1 *Konwencji*, tj. tzw. słowniczek. Termin „materiał radioaktywny” oznacza materiały jądrowe i inne materiały radioaktywne zawierające cząstki podlegające spontanicznemu rozkładowi i w związku z tym emitującymi promieniowanie mogące powodować śmierć, uszkodzenie ciała, istotne szkody w mieniu lub środowisku naturalnym. Z kolei „materiał nuklearny” to, w rozumieniu *Konwencji*, pluton, i wzbogacony uran o określonym składzie chemicznym. „Obiekty jądrowe” to reaktory jądrowe, łącznie z wykorzystywanymi w pojazdach, np. okrętach oraz każdy zakład przemysłowy lub środek transportu wykorzystywany do produkcji, przechowywania, przetwarzania lub transportu materiałów radioaktywnych. „Urządzenie” natomiast oznacza jakiegokolwiek urządzenie do detonacji jądrowej oraz jakiegokolwiek urządzenie rozpraszające lub emitujące promieniowanie, które z uwagi na swoje właściwości radiologiczne może mogące powodować śmierć, uszkodzenie ciała, istotne szkody w mieniu lub środowisku naturalnym.

Art. 5 nakazuje państwom-stronom *Konwencji* stypizowanie przestępstw określonych powyżej w swoich ustawodawstwach karnych z uwzględnieniem zagrożenia karami adekwatnymi do ich społecznej szkodliwości, a także – zgodnie z art. 9 – ustanowienia swojej jurysdykcji; art. 11 wprowadza zasadę *aut punire aut dedere*. Państwa-strony obowiązane są także do wymiany informacji na temat zagrożeń i prowadzonych postępowań (pomoc prawna) (art. 7, 10, 14) oraz przedsięwzięcia wszelkich środków zapobiegawczych i zabezpieczeń rekomendowanych przez Międzynarodową Agencję Energii Atomowej (art. 9).

Warto przy tym zwrócić uwagę na przepis art. 7 ust. 3, zgodnie z którym państwa-strony nie są zobligowane do przekazywania informacji chronionych prawem wewnętrznym i mogących zagrozić bezpieczeństwu tego państwa lub ochronie fizycznej materiałów jądrowych.

Nader istotne z punktu widzenia zakresu przedmiotowego *Konwencji* i jej skuteczności przepisy zawiera także art. 4. Ustęp 1 stanowi, że żadna z norm *Konwencji* nie narusza innych praw, zobowiązań i odpowiedzialności państw i osób fizycznych wynikających z prawa międzynarodowego, a w szczególności z celów i zasad *Karty Narodów Zjednoczonych* i międzynarodowego prawa humanitarnego.

Konwencja ta nie obejmuje działalności sił zbrojnych podczas konfliktów zbrojnych w rozumieniu międzynarodowego prawa humanitarnego i działalności podejmowanej przez siły zbrojne państw w czasie wykonywania ich oficjalnych obowiązków, o ile są one regulowane przez inne normy prawa międzynarodowego (ust. 2). Jednakże, zgodnie z przepisem ust. 3, nie oznacza to uwolnienia od winy ani pozbawienia znamion bezprawności innych bezprawnych aktów, ani też nie wyłącza możliwości postępowania karnego podejmowanego pod rządami innych praw.

Ważna wskazówkę interpretacyjną zawiera także ust. 4, który stanowi, iż *Konwencja* nie jest, ani też nie może być interpretowana w kategoriach debaty nad legalnością użycia lub groźby użycia broni jądrowej przez państwa.

Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu aktów terroryzmu nuklearnego będzie – zgodnie z *Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego* (A/RES/59/290) otwarta do podpisu w siedzibie Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku od 14 września 2005 do 31 grudnia

2006 r. Zgodnie z art. 25, *Konwencja* wejdzie w życie po 30 dniach od przystąpienia 22 państwa.

3. Omawiając aktywność organizacji międzynarodowych w sferze zwalczania terroryzmu międzynarodowego nie sposób jest pominąć Rady Europy (RE). Nie miejsce tu na szczegółową analizę prac RE w tym zakresie²⁸. Trzeba wszakże odnotować, iż już w 1977 r. została w ramach RE przyjęta *Europejska Konwencja o zwalczaniu terroryzmu*²⁹, będąca *de facto* wielostronna umową ekstradycyjną, której państwa-strony zobowiązywały się do nieuznawania dla celów ekstradycji aktów terrorystycznych za przestępstwa polityczne.

Zakres przedmiotowy *Konwencji* obejmował czyny stypizowane³⁰ w konwencjach *Haskiej* i *Montrealskiej*, a także zamachy na osoby korzystające z ochrony międzynarodowej, wzięcia zakładników, użycia broni palnej przeciwko osobom (art. 1) oraz innych poważnych przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności osoby polegających na innych, niż wymienione, aktach użycia przemocy (art. 2). Pod wpływem zamachu na WTC, 13 lutego 2003 roku przyjęto do niej *Protokół zmieniający*, który wprost odwołuje się do przytoczonych powyżej konwencji sektorowych ONZ.³¹

Przyjęcie *Protokołu zmieniającego* nie oznaczało zakończenia prac prowadzonych w ramach RE, w toku których powołano m.in. do życia Komitet Ekspertów ds. Terroryzmu (CODEXTER – Committee of Experts on Terrorism). Godzi się w tym miejscu odnotować, iż jego wiceprzewodniczącym był prof. dr hab. Zdzisław Galicki z Instytutu Prawa Międzynarodowego Uniwersytetu Warszawskiego.³² Efektem prac CODEXTER stał się projekt *Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi*.³³

Konwencja Europejska o zapobieganiu terroryzmowi – podobnie jak przywołana powyżej *Europejska konwencja o zwalczaniu terroryzmu* – również definiuje „przestępstwo terrorystyczne” (terrorist offence) odwołując się do konwencji dziesięciu konwencji sektorowych: *Haskiej*, *Montrealskiej*, *o zapobieganiu i karaniu czynów skierowanych przeciwko osobom szczególnie chronionym przez prawo międzynarodowe, przeciwko braniu zakładników, o fizycznej ochronie materiałów jądrowych, o zwalczaniu bezprawnych aktów przemocy w międzynarodowych portach lotniczych, o zwalczaniu bezprawnych aktów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej, o zwalczaniu bezprawnych aktów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu stałych platform usytuowanych na szelfie kontynentalnym, o zwalczaniu terrorystycznych zamachów bombowych i o zwalczaniu finansowania terroryzmu* art. 1 ust. 1). Jednakże, na co należy zwrócić uwagę, nie jest to katalog zamknięty, bowiem art. 28 wprowadza procedurę nowelizacji konwencji poprzez uwzględnienie w niej nowych źródeł prawa międzynarodowego: traktatów uniwersalnych

²⁸ Pelen przegląd dokumentów RE w sferze zwalczania terroryzmu został opublikowany w zbiorze *The fight against terrorism. Council of Europe standards. 2nd Edition*. CoU Publishing, Strasbourg 2004.

²⁹ Dz. U. z 1996 r., Nr 117, poz. 553.

³⁰ Czyli objęte kategoryzacją, precyzyjnie określone i zdefiniowane.

³¹ ETS No 190. Zgoda na ratyfikację: Dz. U. z 2004 r., Nr 172, poz. 1803.

³² Autor chciałby serdecznie podziękować panu profesorowi Zdzisławowi Galickiemu za wszelkie informacje i wsparcie udzielone podczas pracy nad tym artykułem.

³³ Zobacz *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*, ETS No 196. dostępne na stronie internetowej o adresie:

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=196&CM=8&DF=06/10/2005&CL=ENG>

zawartych w ramach systemu Narodów Zjednoczonych. Nowelizacja rozszerzająca zakres przedmiotowy konwencji możliwa jest dopiero po wejściu takiej umowy w życie (ust. 2).

Ponadto, przepisy konwencji (art. 5, 6 i 7) obligują państwa-strony do stypizowania w swoich ustawodawstwach karnych trzech czynów, jeśli popełnione są bezprawnie i umyślnie:

- publicznego nawoływania do popełnienia przestępstwa terrorystycznego; czyn ten definiowany jest jako publiczne rozpowszechnianie informacji z intencją podżegania do popełnienia przestępstwa terrorystycznego, jeśli takie postępowanie pośrednio lub bezpośrednio, popierając przestępstwa terrorystyczne, stwarza zagrożenie, iż dojdzie do popełnienia jednego lub więcej przestępstw terrorystycznych;
- pozyskiwania osób do popełnienia przestępstwa terrorystycznego, a więc nakłaniania innych osób do popełnienia lub wzięcia udziału w popełnieniu przestępstwa terrorystycznego lub przyłączenia się do związku lub grupy w celu współpracy w popełnieniu jednego lub więcej przestępstw terrorystycznych przez związek lub grupę;
- szkolenia do działań terrorystycznych czyli przekazywania instrukcji użycia materiałów wybuchowych, broni palnej lub substancji trujących lub niebezpiecznych, lub innych specyficznych metod lub technik w celu popełnienia przestępstwa terrorystycznego; sprawca takiego czynu musi mieć świadomość, iż umiejętności te będą wykorzystane w celu popełnienia przestępstwa terrorystycznego.

Dla bytu tych trzech przestępstw nie jest konieczne, aby akt terrorystyczny został faktycznie popełniony.

Konwencja wprowadza także kategorię przestępstw pomocniczych (ancillary offences). Przepis art. 9 obliguje państwa-strony do stypizowania w swoich ustawodawstwach wewnętrznych takich przestępstw, które *Konwencja* definiuje jako:

- uczestnictwo w charakterze współsprawcy w popełnieniu jednego z przestępstw określonych w art. 5-7;
- organizowanie lub kierowanie innymi osobami w celu popełnienia jednego z tych przestępstw;
- współpraca w popełnieniu takich przestępstw przez grupę osób działających we wspólnym celu. Współpraca taka musi nosić charakter umyślny i być nawiązana w celu podjęcia przyszłej działalności przestępczej lub w przestępczym celu takiej grupy, jeśli taka działalność lub cel zakłada popełnienie jednego lub więcej przestępstw określonych w art. 5-7 albo być nawiązana ze świadomością planów takiej grupy co do popełnienia takich przestępstw.

Ponadto, art. 10 wprowadza odpowiedzialność osób prawnych za udział w popełnieniu przestępstw stypizowanych w art. 5-7 i 9; może ona nosić charakter karny, cywilny lub administracyjny i powstaje niezależnie od odpowiedzialności karnej sprawcy-osoby fizycznej.

Państwa-strony *Konwencji* zobligowane są do stypizowania wymienionych czynów w swoich ustawodawstwach wewnętrznych, z uwzględnieniem ich poważnego charakteru; w przypadku odpowiedzialności osób prawnych *Konwencja* nakazuje wykorzystanie kar finansowych (art. 11). Państwa mają też obowiązek ustanowienia swojej jurysdykcji (art. 14), wszczęcia postępowania karnego (art. 15) i współpracy międzynarodowej w zakresie wymiany informacji i wzajemnej pomocy prawnej (art. 17); art. 18 wprowadza zasadę *aut dedere aut judicare*. W tym kontekście uwagę zwraca treść art. 22, który umożliwia państwu-stronie przekazanie informacji bez uprzedniej prośby innego zainteresowanego państwa-strony, a więc spontanicznie. Współpraca międzynarodowa obejmuje także wzajemne wsparcie w zakresie wymiany doświadczeń, praktyk, szkoleń oraz podejmowania innych wspólnych przedsięwzięć o charakterze prewencyjnym (art. 4).

Nie wyczerpuje to katalogu obowiązków państw-stron. Zgodnie z art. 3 są one zobligowane do przyjęcia odpowiednich środków zapobiegających przestępstwom terrorystycznym i ich negatywnym konsekwencjom, w szczególności w sferze szkoleń organów ścigania i porządku publicznego, a także w sferach edukacji, kultury, informacji, mass mediów oraz wyczulenia opinii publicznej na zagrożenia związane z terroryzmem (ust. 1). Obowiązkiem państwa jest także wprowadzenie niezbędnych środków na rzecz doskonalenia i rozwoju współpracy pomiędzy krajowymi instytucjami odpowiedzialnymi za zapobieganie i zwalczanie terroryzmu, w tym w zakresie wymiany informacji, wzmocnienia fizycznej ochrony osób i obiektów oraz wzmocnienie przedsięwzięć szkoleniowych i koordynacji planów obrony cywilnej (ust. 2). Ponadto, państwa-strony są zobowiązane do promowania tolerancji poprzez wzmacnianie dialogu międzyreligijnego i międzykulturowego (ust. 3) oraz zwracania uwagi społeczeństwu na funkcjonowanie organizacji terrorystycznych i związanych z tym zagrożeń (art. 4). Co więcej, art. 13 obliuguje państwa-strony do przyjęcia niezbędnych środków umożliwiających udzielanie ofiarom terroryzmu ochrony, wsparcia i pomocy, w tym także finansowej.

Konwencja jest otwarta do podpisu dla państw członkowskich Rady Europy, Wspólnot Europejskich oraz państw niestowarzyszonych, które uczestniczyły w jej opracowaniu (art. 23 ust. 1); wejdzie w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 3 miesięcy od związania się nią przez 6 państw, w tym 4 członków Rady Europy (ust. 3).

4. Nawet pobieżna analiza współczesnych zagrożeń terrorystycznych, *modus operandi* poszczególnych ugrupowań, ich funkcjonowania, struktur organizacyjnych wskazuje jednoznacznie na zachodzące przemiany. Organizacje terrorystyczne coraz częściej przybierają postać organizacji sieciowej, w której rola centrum służy raczej koordynacji działań, zapewnianiu źródeł finansowania i wsparcia logistycznego autonomicznie działającym komórkom operacyjnym.³⁴ Dlatego też zwalczanie finansowania terroryzmu stało się ważnym elementem zwalczania tego zjawiska. Operując koniecznym skrótem można wskazać na trzy zasadnicze źródła finansowania terroryzmu.³⁵

³⁴ Zob.: Paul Wilkinson *Observations on the New Terrorism*, „Foreign Affairs Committee”, Washington June 2003.

³⁵ Tomasz R. Aleksandrowicz, *Polityczno-kryminologiczne aspekty finansowania terroryzmu. Referat wygłoszony podczas seminarium >>Przestępcze finansowanie terroryzmu<<*, Środkowoeuropejska Akademia Policyjna (MEPA), Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 13-16. 06. 2005 r., maszynopis powielony.

Po pierwsze to państwa sponsorujące terroryzm. Jest to zjawisko znane już od wielu lat. Finansowanie terroryzmu może w tym zakresie przybierać różne formy, niekoniecznie w postaci bezpośredniego przepływu środków finansowych. Drugie polega na czerpaniu środków z działalności przestępczej. To nie tylko napady rabunkowe na np. banki czy działalność zwana potocznie narkoterroryzmem (np. w Kolumbii, choć wskazać także należy na casus Hezbollah kontrolującej produkcję narkotyków w Libanie), lecz także wymuszanie „podatków na wyzwolenia” (ETA), porwania dla okupu (Abu Sayyaf), fałszerstwa dokumentów, piractwo fonograficzne i komputerowe (IRA) czy też przemyt towarów i nielegalnych imigrantów.³⁶

W latach 90. nastąpił dynamiczny wzrost finansowania działań terrorystycznych z trzeciego źródła - za pośrednictwem różnego rodzaju legalnie działających organizacji publicznych, przede wszystkim instytucji kulturalnych i charytatywnych. Wiąże się to bez wątpienia ze wzrostem zagrożeń ze strony fundamentalizmu islamskiego, bowiem w kulturze islamu działalność charytatywna traktowana jest w kategoriach swoistego nakazu religijnego. Finansowanie terroryzmu islamskiego za pośrednictwem legalnie działających organizacji jest szczególnie ułatwione wobec dużej ilości organizacji emigranckich, zarówno niezależnych, jak i finansowanych przez poszczególne państwa arabskie. Co więcej, organizacje takie prowadzą de facto działalność charytatywną czy kulturalną lub (i) religijną, służąc za kanał finansowania terroryzmu niejako „przy okazji”. Ich działalność statutowa nie jest jedynie przykryciem, lecz właściwym celem takich organizacji (przykładem choćby działalność Hamas). Oficjalny raport saudyjskiej organizacji humanitarnej The International Islamic Relief Organisation podaje, iż w latach 1987-1995 wydała ona 140 mln USD (33,4% ogółu środków) na „projekty specjalne”. Czy część z tych funduszy trafiła do rąk terrorystów? Warto też dodać, iż ten trzeci sposób finansowania terroryzmu nie jest ograniczony wyłącznie do ugrupowań islamistycznych, wykorzystuje go choćby IRA, zbierając fundusze poprzez irlandzkie stowarzyszenia kulturalne w USA (np. Irish Northern Aid Committee).³⁷

Zwalczanie tego zjawiska jest niezwykle trudne. Dość powiedzieć, że postępowania prowadzone w Wielkiej Brytanii w sprawie Interpal czy w USA w sprawie Fundacji Ziemi Świętej nie przynosiły spodziewanych rezultatów, a więc pomimo naprowadzeń operacyjnych³⁸ trudno było zdobyć dowody pozwalające na podjęcie działań procesowych. Z analogiczną sytuacją zetknęły się niemieckie służby śledcze prowadzące postępowanie w sprawie działalności Fundacji Al Aksa.³⁹ Co więcej, w grę wchodzi również inne, bardzo złożone i delikatne ze swej natury kwestie: tolerancji religijnej, kulturowej, ryzyka stygmatyzacji. Wreszcie dotykamy tu znacznie szerszej kwestii, która towarzyszy nieodłącznie szeroko rozumianym działaniom antyterrorystycznym. Współczesny terroryzm stawia liberalne demokracje przed tragicznym wręcz dylematem: ile wolności, ile bezpieczeństwa. Pojawiają się nawet głosy, że z tego punktu widzenia terroryści już odnieśli

³⁶ Marek Madej *Międzynarodowy terroryzm polityczny*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2001, ss. 33-42 i 53-61.

³⁷ Dane te podaje za Markiem Madejem, op. cit.

³⁸ Jest to termin techniczny, oznaczający – w dużym skrócie – zdobycie w fazie postępowania operacyjnego wskazówek (śladów) wskazujących na możliwość popełnienia przestępstwa lub prowadzących do ewentualnego sprawcy (np. wskazujących na miejsce pobytu osoby poszukiwanej przez służby czy też pozwalających wnioskować o związkach danej osoby (figuranta) ze sprawą – przypis autora.

³⁹ Ibidem.

sukces: demokracja liberalna, aby zwyciężyć w walce z terroryzmem, musi przestać być demokracją liberalną.⁴⁰

Praktyka wskazuje na dwa podstawowe trendy w zakresie finansowania współczesnego terroryzmu – jego związki z zorganizowaną przestępczością i procesem prania brudnych pieniędzy oraz finansowanie terroryzmu ze źródeł legalnych.⁴¹ Konstatacja ta legła u podstaw przyjęcia zarówno *Konwencji NZ w sprawie zwalczania finansowania terroryzmu*, jak również *Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu*⁴²

Konwencja Rady Europy rozszerza zakres przedmiotowy *Konwencji Rady Europy z dnia 8 listopada 1990 r. o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa*.⁴³ Po pierwsze, typizuje ona jako odrębne przestępstwo finansowanie terroryzmu niezależnie od tego, z jakich źródeł pochodziły wykorzystane w tym celu środki. Po wtóre – dostosowuje regulacje dotyczące prania brudnych pieniędzy do rozwoju nowoczesnych technik finansowych.⁴⁴

Definiując termin „finansowanie terroryzmu” *Konwencja* odwołuje się wprost do art. 2 przywołanej powyżej *Międzynarodowej konwencji o zwalczaniu finansowania terroryzmu* z 9 grudnia 1999 r. (art. 1 pkt. h). Zgodnie z tą definicją, przestępstwo finansowania terroryzmu popełnia osoba, która jakimkolwiek środkami, bezpośrednio lub pośrednio, bezprawnie i umyślnie, udostępnia i gromadzi fundusze z zamiarem ich wykorzystania, lub też mając świadomość, że zostaną one wykorzystane, w całości lub w części, do dokonania:

(a) czynu stanowiącego przestępstwo określone definicją zawartą w jednej z konwencji sektorowych, a więc:

- *Konwencji o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi*;
- *Konwencji o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego*;
- *Konwencji o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom*;

⁴⁰ Na ten temat zob.: Tomasz R. Aleksandrowicz *Historyczne i współczesne uwarunkowania oraz najważniejsze przejawy terroryzmu na świecie*. (w:) Cezariusz Sońta (red.) *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*. Materiały Podyplomowego Studium Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej i Terroryzmu. Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, maszynopis powielony.

⁴¹ Wojciech Matuszewski *Prawnomiędzynarodowe aspekty zwalczania finansowania terroryzmu* (w:) *Walka z terroryzmem w świetle prawa międzynarodowego* Kazimierz Lankosz, Michał Chrościcki, Paweł Czubik (red.). Wyd. STO, Bielsko-Biała 2004, ss. 203-214 oraz przywołane tam źródła. Por.: Jan Białocerkiewicz *Konwencja ONZ w przedmiocie zwalczania procederu finansowania terroryzmu (Przegląd zagadnień i wstępna analiza)* (w:) Violetta Kwiatkowska-Darul (red.) *Terroryzm. Materiały z sesji naukowej*, Toruń 11 kwietnia 2002 r. Wydawnictwo UMK, Toruń 2002.

⁴² Zob.: *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the proceeds from the Crime and on the Financing of Terrorism*. ETS No 198, dostępne na stronie internetowej o adresie: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/198.htm>

⁴³ Polska ratyfikowała tę konwencję 10 listopada 2000 r. Dz. U. z 2003 r., Nr 46, poz. 394

⁴⁴ *Explanatory Report...*, op. cit.

- *Międzynarodowej konwencji przeciwko braniu zakładników;*
- *Konwencji o ochronie fizycznej materiałów jądrowych;*
- *Protokołu w sprawie zwalczania bezprawnych aktów przemocy w portach lotniczych służących międzynarodowemu lotnictwu cywilnemu, uzupełniającego Konwencje o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego;*
- *Konwencji o zwalczaniu bezprawnych czynów przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej;*
- *Protokołu o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym;*
- *Międzynarodowej konwencji w sprawie zwalczania terrorystycznych zamachów bombowych.*

(b) czynu mającego spowodować śmierć lub ciężki uszczerbek na zdrowiu osoby cywilnej, lub innej osoby nieuczestniczącej aktywnie w działaniach wojennych w sytuacji konfliktu zbrojnego, jeśli celem takiego czynu, wynikającym bądź z jego charakteru, bądź z kontekstu, w jakim jest popełniony, jest zastraszenie ludności, albo skłonienie rządu lub organizacji międzynarodowej do dokonania lub zaniechania określonej czynności.

Dla bytu przestępstwa finansowania terroryzmu⁴⁵ nie jest konieczne faktyczne wykorzystanie funduszy do dokonania wymienionych aktów terrorystycznych. Za przestępstwo *konwencja* uznaje również usiłowanie finansowania terroryzmu.

Zgodnie z art. 2 ust. 5 *Międzynarodowej konwencji o zwalczaniu finansowania terroryzmu*, przestępstwo popełnia również ten, kto:

- (a) uczestniczy w finansowaniu terroryzmu jako współsprawca;
- (b) organizuje lub poleca innym osobom dokonanie przestępstwa finansowania terroryzmu;
- (c) przyczynia się do popełnienia jednego lub więcej przestępstw, o których mowa, przez grupę osób działających we wspólnym celu.

Takie przyczynienie się musi być umyślne oraz spełniać jeden z poniższych warunków:

- (i) mieć na celu wspomaganie działalności przestępczej lub przestępczego celu grupy, jeśli taka działalność lub cel wiąże się z popełnieniem przestępstwa;
- (ii) zostać dokonane ze świadomością, że grupa zamierza popełnić przestępstwo, o którym mowa była powyżej.

⁴⁵ Byt przestępstwa oznacza, że sprawca swoim działaniem wypełnił znamiona czynu zabronionego, a więc w tym przypadku popełnienie aktu terrorystycznego nie jest znamieniem, koniecznym do bytu przestępstwa finansowania terroryzmu – przypis autora.

Konwencja Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu zobowiązuje państwa-strony do przyjęcia takich rozwiązań prawnych na szczeblu krajowym, aby było możliwe zastosowanie środków określonych w rozdziałach III-V *Konwencji* (o których niżej) do przestępstwa finansowania terroryzmu (art. 2 ust. 1). W szczególności, państwo-strona powinno przyjąć rozwiązania prawne umożliwiające rozpoznawanie, ujawnianie, zajęcie i konfiskatę własności pochodzącej ze źródeł legalnych lub nielegalnych, która jest wykorzystywana do finansowania terroryzmu w jakiegokolwiek formie, w całości lub w części, albo też została alokowana w tym celu. To samo dotyczy korzyści odnoszonych z przestępstwa finansowania terroryzmu. Państwa-strony mają także obowiązek współpracy w zwalczaniu zjawiska finansowania terroryzmu (ust.2).

Wśród środków wykorzystywanych przez państwa-strony na szczeblu krajowym *Konwencja* wymienia w rozdziale III konfiskatę mienia (art. 3), zajmowanie mienia (art. 5), nakazuje także wyposażenie powołanych to tego celu instytucji w odpowiednie instrumentarium prawne umożliwiające prowadzenie skutecznych postępowań; w grę wchodzi przede wszystkim uprawnienie do kontroli kont bankowych, monitorowania transakcji czy też „zamrożenia” konta bankowego (art. 7).

W rozdziale tym znajdują się także przepisy dotyczące Financial Intelligence Unit (FIU – jednostki wywiadu finansowego) – art. 12-14. Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 pkt. f *Konwencji*, FIU to jednostka odpowiedzialna za kwestie związane z pozyskiwaniem, analizą i dystrybucją informacji dotyczących finansowania terroryzmu i przygotowywanie projektów adekwatnych rozwiązań prawnych.

Rozdział IV *Konwencji* poświęcony jest współpracy międzynarodowej. Państwa-strony zobligowane zostały do świadczenia sobie nawzajem bardzo szeroko rozumianej pomocy prawnej w zakresie zwalczania przestępstw będących przedmiotem *Konwencji*. Tak np. mają one obowiązek świadczenia sobie pomocy w prowadzonych postępowaniach (art. 16), w tym także informacji na temat kont bankowych (art. 17), transakcji bankowych (art. 18) oraz monitorowania – na wniosek innego państwa-strony – transakcji bankowych (art. 19). Państwa mogą także przekazywać sobie informacje bez wcześniejszego wezwania, z własnej inicjatywy (art. 20). Ponadto, na wniosek innego państwa-strony państwo wezwane jest zobowiązane do zastosowania środków tymczasowych, np. „zamrożenia” konta (art. 22), a także konfiskaty mienia (art. 23). Kwestie proceduralne związane z tego typu działaniami zostały w *Konwencji* bardzo szczegółowo uregulowane. Tak na przykład państwo wezwane może odroczyć wykonywanie wnioskowanej czynności, jeśli czynność ta mogłaby przeszkodzić w prowadzeniu czynności wykrywczej lub postępowań przez jego organy (art. 29).

Rozdział V został poświęcony współpracy pomiędzy poszczególnymi jednostkami wywiadu finansowego (art. 46-47). W tym kontekście wypada wspomnieć, iż zdaniem Ministerstwa Finansów RP *ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu*⁴⁶ nakłada na

⁴⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1505 ze zm.

Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (a więc FIU w rozumieniu *Konwencji*) obowiązek zapobiegania i zwalczania obu wymienionych powyżej przestępstw. Powyższe sprawia, że podpisanie *Konwencji* jest dla Polski bardzo korzystne, gdyż (w tym zakresie) nie wymaga dokonywania znaczących zmian w prawie, a Polska ma doświadczenie w realizacji zadań nałożonych *Konwencją*.⁴⁷

Kwestia wejścia w życie *Konwencji* została uregulowana analogicznie, jak w przypadku *Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi*.

* * *

Podsumowując powyższe uwagi można stwierdzić, iż prawo międzynarodowe – tak uniwersalne, jak i regionalne – w zakresie zwalczania terroryzmu stworzyło *sui generis* system. Bez wątpienia jest on jeszcze dalece niedoskonały, jednakże skuteczność zwalczania terroryzmu stała się już kwestią woli politycznej państw i ich zdolności do prowadzenia działań antyterrorystycznych. Trudno jest dziś bowiem przyjąć, iż brak jest odpowiedniego instrumentarium prawnomiędzynarodowego, zostało ono bowiem stworzone przez system wzajemnie ze sobą powiązanych źródeł prawa międzynarodowego.

Nie należy wszakże zapominać, iż – jak dotychczas – prawnomiędzynarodowe regulacje ukierunkowane są *de facto* na zwalczanie *terrorystów* i ich organizacji, a nie samego terroryzmu jako zjawiska. To jednak problem wymagający odrębnego opracowania.

⁴⁷ Polska podpisała *Konwencję Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zgrymowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu*. <http://www.mf.gov.pl> (5 lipca 2005)